SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

Annual Report

1989-1990

91-00804/

Security Intelligence Review Committee
365 Laurier Avenue West
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. JS71-1/1990
ISBN 0-662-57774-4

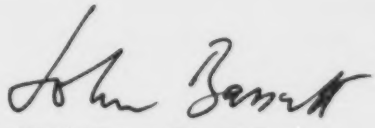
September 28, 1990

The Honourable Pierre H. Cadieux, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

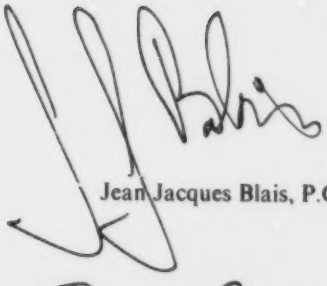
Dear Mr. Cadieux:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1989-90, for submission to Parliament.

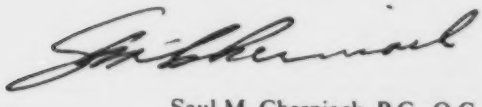
Yours sincerely,



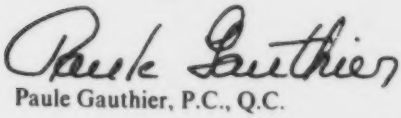
John W.H. Bassett, P.C., O.C.
Chairman



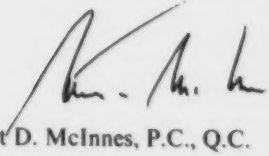
Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C., Q.C.



Stewart D. McInnes, P.C., Q.C.

What's in a name? That which we call a rose
By any other name would smell as sweet.

William Shakespeare

Contents

1. **A Year for the Books** 1

Review or Oversight? 1
The Scope of Review 2
The Credibility of the Service 3
The Necessity of Review 4

2. **Review** 5

Ministerial Direction 5
National Requirements for Security Intelligence 7
Operational Manual 8
Ministerial Authorizations 8
Arrangements with Other Governments 9
Unlawful Acts 9
Disclosures 10
Report of the Director and Certificate of the Inspector General 10
Special Reports 10
Consultations and Inquiries 11

3. **CSIS Operations** 13

Warrant Statistics 13
Protections 14
Access to CPIC 15
Relations with the RCMP 16
Counter-Terrorism Program 16
Counter-Intelligence Program 17
Joint Operations 18
Security Screening 18
Immigration Screening 19
Analysis and Production 19
Science and Technology 22
Campus Operations 23
Open Sources 25
Regional Study 25

4. **CSIS and Native Canadians** 27

Our Review 27
"Native Extremism" 28
The Special Case of the Innu 30
Release of Information 32
Future Reports 33

5. **Exchanges of Information** 35

Our Study 35
Foreign Arrangements 35
Domestic Exchanges 39

6. The Counter-Subversion Residue 43

The Residue 43
Our Study 44
Starting Up 44
The Files 45
Targeting 46
Level of Investigation 47
Security Screening 48
A Way Out 49

7. Inside CSIS 51

Recruitment 51
The Classes of 1989-90 51
Public Relations 52
Staff Relations 52
Polygraph Testing 53
Accommodations 53

8. Complaints 55

The 1989-90 Record 55
Two Landmark Court Decisions 56
Defence Revisited 58

9. Inside SIRC 63

Accounting to Parliament 63
Staying in Touch 64
Spending 65
Personnel 65

Appendices

A Ministerial Directions to CSIS, 1989-90 69
B Case Histories 71
C Vancouver Seminar 75
D SIRC Staff Directory 77

1. A Year for the Books

Two years ago we used the familiar expression "turning the corner" as the epigraph at the front of our annual report. The idea was that, after some early difficulties, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) was turning onto the path that Parliament mapped in 1984 when it adopted the *CSIS Act*. It is tempting to recycle the line this year, because a lot of corners have been turned since our last annual report was tabled.

For CSIS, there has been the first-ever Cabinet decision setting intelligence priorities. While political meddling in security intelligence is universally recognized as a menace because of the danger of misuse for partisan purposes, political leadership is universally applauded. In a democracy like ours, ultimate responsibility for the well-being of the nation lies with elected politicians. To paraphrase Georges Clemenceau, security intelligence is too important to be left to people in the trade. We have more to say about the new priorities in Chapter 2 of this report (see page 7).

As for the Security Intelligence Review Committee (SIRC), on which we serve, there has been the landmark decision of the Federal Court of Appeal in the *Thomson* case (see page 56). It recognizes the Committee's status as a quasi-judicial tribunal in the investigation of complaints against the denial of security clearances. This decision is a spur to respect for the principles of fundamental justice and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* at all stages in the clearance process.

The year under review also brought our first change of membership. Ronald G. Atkey, our first chairman, and Frank McGee moved on to other activities. Our new chairman, John W.H. Bassett, and a new member, Stewart McInnes, joined SIRC in November, 1989.

In addition, the past year has seen the review of the *CSIS Act* and its companion *Security Offences Act* by a Special Committee of the House of Commons. We have had to write this report without knowing what the Special Committee would recommend. This is something to be borne in mind by regular readers who notice that we are silent in the present annual report on a number of issues we have raised before; we do not want to second-guess the Special Committee.

Review or Oversight?

With this annual report, we turn another small corner ourselves in hopes of ending a controversy over our past use of the term "oversight" interchangeably with "review" to describe our work. We now use the term "review" only.

There has been more to the controversy than a simple matter of vocabulary. Recalling the wide powers of the congressional oversight committees in the United States, some critics have read into the word "oversight" an attempt by us to stretch our mandate further than Parliament intended. The real issue has not been the word itself.[1] It has been the substance of what we do.

[1] Indeed, the question of vocabulary as such does not even arise in French. The French version of the *CSIS Act* uses the word "surveillance" which translates both "oversight" and "review".

So for an epigraph to this year's annual report we have chosen Shakespeare's well-known observation that a rose by any other name would smell as sweet. What we mean to convey is that the change of terminology does not—repeat not—mean we read our mandate any differently. We want it clearly understood that as far as what we do is concerned, as opposed to what we call it, it is business as usual at SIRC.

The Scope of Review

In light of the change of vocabulary and also of membership, a brief restatement of some key elements of our approach to review may be timely.

On Top of Events: First, we continue to believe that SIRC needs discretion to examine ongoing operations. Review would be meaningless if it were limited to closed files and completed operations. In security intelligence, many files are never closed. Many operations never end. If we stuck to after-the-fact review, we would not have discovered, for example, that CSIS has still not documented the threat—if any—posed to national security by some individuals whose files remain open in the "residue" of the former counter-subversion program (see Chapter 6).

We are, of course, mindful of the possibility that inquiries could sometimes hamper ongoing operations, and we accept some limitations on a case-by-case basis in consequence. For example, we sometimes postpone studies so intelligence officers can devote all their attention to urgent information-gathering and analysis before pausing to answer our questions. And, in practice, much of our review is after the fact. An example in the present report is our study of on-campus operations (see page 23).

We do not expect to be given notice of intelligence operations in advance, the way the U.S. oversight committees are. Because of the opportunities—indeed, the responsibility—it would give us to advise CSIS on day-to-day activities, notice of operations would tend to make us players in the intelligence game rather than reviewers. That would not be desirable, and it is not the intent of the *CSIS Act*.

But it is clearly our duty to stay abreast of events. It is implausible that Parliament meant us to be historians. We can offer Parliament and Canadians reasonable assurances that CSIS is on track only if we have discretion to examine ongoing operations when we believe that this is what the public interest demands.

Access: Effective review also implies a right to decide for ourselves what we will look into, and Parliament clearly recognized this in the *Act*. Under section 39, we are given access to all information under the control of the Service or the Inspector General, excepting only cabinet confidences. Parliament also told us, in paragraph 38(*a*), "to review generally the performance by the Service of its duties and functions".

The scope of review must—it seems obvious to us—include financial information and budgets. Whatever else makes the world go round, it is money that makes government agencies go round, and we would be shutting our eyes to important insights if we did not look at how CSIS spends.

We do not want to take part in the budget-making process the way the U.S. oversight committees do. This too would tend to make us players instead of reviewers. Nor do we seek to duplicate the work of the Auditor General, who is better equipped than we are to ensure that money is used effectively.

But we will continue to seek detailed financial information for the help it gives us in carrying out our major responsibility—the review of the Service's operational activities.

Beyond CSIS: CSIS is just one strand—though a most essential one—in the security intelligence web. It works closely with the RCMP (notably with respect to terrorism), the Departments of External Affairs and National Defence (espionage and terrorism), the Department of the Secretary of State (citizenship applications), Immigration Canada (applications to enter Canada), Customs Canada (illicit exports of science and technology assets), Transport Canada (terrorism again, and clearances of airport workers), the Privy Council Office (intelligence analysis), and others.

Our review of CSIS would be incomplete if it did not take account of these relationships. While we have no mandate to comment on the work of other agencies, we would not be doing our job if we were not alive to the interfaces that CSIS has with them and say what we think.

New Ideas: One of the most significant differences between congressional oversight in the United States and our review is that the former extends to the entire security and intelligence support system in the United States. Oversight there stops only at the door of the White House. Here in Canada, there is no independent review of the federal security and intelligence apparatus as a whole.

As a result, seeing how CSIS interacts with other agencies gives us a unique perspective. It is also apt to prompt ideas about how security intelligence could be improved. We believe that Parliament expects us to share our ideas. It would be too much to hope that every one of them is a crackerjack. But it would be irresponsible of us to hold our tongues and "let George say it" when we see room for improvements. There is no "George" with the same opportunities we have to see how things work—or do not work—and to speak up.

The Credibility of the Service

Does public criticism of the Service sap its credibility among Canadians and among the other agencies, at home and abroad, with which it works?

That fear needs to be stood on its head. CSIS gains credibility from the frankness we have tried to practice in our annual reports and other public statements. Frankness is the evidence that SIRC has not—as review agencies are often accused of doing—been co-opted and become a mere apologist for the people it is supposed to be keeping in line. And SIRC's independence provides assurances that the whistle will be blown if CSIS falls down in terms of either effectiveness or fairness. Furthermore, Parliament and the public are entitled to all the information that national security allows us to reveal.

As for the Service's credibility with sister agencies abroad . . . well, external review is becoming a widely-shared experience. It is a well-established fact of life for the Australians and the Americans, and the British are inching their way towards it. CSIS is not such an unusual specimen in being subject to review. Even in the Soviet Union, the KGB seems to be scrambling to catch up with *glasnost*. KGB chief Vladimir Kryachkov has said his agency would welcome a legal framework for its operations.

And it is surely clear that CSIS is a stronger organization today, after six years of review, than it was when it began in 1984. CSIS has been through some difficult times, not entirely by its own fault. From what we can see, it has successfully negotiated the corner and continues to gain credibility.

The Necessity of Review

Review obviously adds to the complexity of life for security intelligence agencies. Not many public institutions get the kind of close attention that we give CSIS, or the publicity that goes with it. But independent review is the tradeoff for the powers that an intelligence agency has—and needs—to intrude on individual privacy for the sake of national security. Independent review is essential to assure Parliament and the public that the Service is not making unreasonable or unnecessary use of these powers.

Review came into being because of the demonstrated potential for abuse of secret powers by those charged with national security. That was the case in the United States and in Australia as well as in Canada. In the U.K., where review is essentially bureaucratic rather than external, there seems to be less check on wrongdoing. Earlier this year, British authorities acknowledged that false stories had been spread in an attempt to discredit the Irish Republican Army. External review is a bulwark against such abuses.

For what comfort it brings, as the years go by and as CSIS increasingly takes the shape Parliament intended, it is in the nature of things that we should have fewer and fewer fundamental criticisms to make. It is generally recognized that the difficulties of separating CSIS from the RCMP were underestimated at the start. Under the circumstances, some growing pains were unavoidable. But as CSIS completes its transformation into a modern intelligence agency, it is to be expected that there will be less of a fundamental nature to complain about.

However, the need for independent review will never disappear. Our epigraph three years ago was Juvenal's "Who is to guard the guards themselves?" The line has survived close to 2,000 years because it is always relevant. The existence of independent review is the best available guarantee that security intelligence will stay within the law.

2. Review

Because of its wide investigative powers and the secrecy in which much of its work is necessarily shrouded, CSIS comes under a number of controls. It requires warrants from the Federal Court of Canada to use such intrusive techniques as wiretaps. It gets policy direction from the Solicitor General. The Inspector General acts as the Solicitor General's personal auditor of the Service. SIRC's role is to be Parliament's and the public's watchdog.

Our duties under the *CSIS Act* fall into two broad streams—the investigation of complaints and review of the Service's performance of its duties and functions.

We discuss complaints in Chapter 8. This chapter and the five that follow describe what we have learned in the review process, as fully as is consistent with the protection of national security. This chapter focuses on the activities specifically enumerated in the *Act* and on the review process.

Ministerial Direction

Subsection 6(2) of the *CSIS Act* authorizes the Solicitor General to give written direction to the Service. Subparagraph 38(*a*)(ii) makes the review of the Solicitor General's directions one of our routine duties. We look at amendments to the CSIS Operational Manual too, because they can also be a vehicle for direction.

A list of the seven directions issued in 1989-90 can be found in Appendix A. It is not practical to list amendments to the Operational Manual—most of which are just housekeeping in any case. We do not have concerns about any of the 1989-90 directions or amendments to the Manual.

However, in the course of one study we found that direction had been provided outside the usual channels. As a result, it could have escaped our review. We have brought this to the attention of the Solicitor General.

In the past, much ministerial direction has been a patchwork stitched together in response to immediate needs. As a problem arose, a direction would be whipped up to deal with it. These problems typically involved privacy, the integrity of social institutions, and legitimate advocacy and dissent. The general thrust has been to increase protections for individual rights.

A Second Thrust: This continued in 1989-90, but a second thrust was also evident. Some welcome attention is now being given to making ministerial control more systematic—more policy-driven than, as in the past, event-driven.

A direction on the Accountability of the Director to the Solicitor General provides, among other things, that as far as possible, ministerial directions will set out principles and guidelines in the key areas of Service activities. Under this direction, the Solicitor General commits himself to develop a strategic policy framework which will integrate existing direction.

Among the most important provisions is that the Solicitor General will provide the Director every year with a written direction setting out the Government's security intelligence

priorities. We discuss the first such direction on National Requirements for Security Intelligence later in this chapter.

A direction on General Principles and Policies Governing the Conduct of Investigations is designed to be an umbrella under which more specific direction will be given. Among other things, it reiterates and elaborates upon the five fundamental principles laid down by the McDonald Commission:

- the rule of law must be observed;
- investigative means must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its occurrence;
- the need to use various investigative techniques must be weighed against possible damage to civil liberties or to valuable social institutions;
- the more intrusive the technique, the higher the authority required for its use;
- except in an emergency, the least intrusive techniques of information collection must be tried before there is recourse to more intrusive techniques.[1]

These principles deserve frequent repetition, for they are just as relevant today as when they were written. They have not exactly been a secret, of course, but this is the first time that CSIS has had explicit direction from the Solicitor General to apply them.

We are especially pleased that the direction on General Principles echoes one of our recurring themes, calling for the use of open sources like published articles whenever possible as an alternative to more intrusive investigations that can carry the risk of unnecessary intrusion on personal privacy.

A Definition of Direction: In line with the tidying up being done in this area, steps were also taken in 1989-90 by the Ministry of the Solicitor General to nail down a precise definition of "ministerial direction". The lack of an agreed definition has been a problem in the past when we found that the Ministry was not providing us with some documents that the Service regarded as direction.

Grey areas remain—notably correspondence from the Solicitor General to CSIS about day-to-day operations. The Solicitor General does not consider this to be direction because it does not contain "instructions of a continuing nature". However, a specific direction in one case may serve as a precedent for the next and the next until it becomes as rigid a rule as any overall direction.

Nonetheless, recognizing that a perfect definition is probably beyond human reach and in light of consultations we had with the Ministry, we are satisfied that we will continue to get everything we need to discharge our statutory responsibilities to review ministerial direction.

Responsibility for Adverse Recommendations: One direction revises the level of responsibility for recommendations by CSIS against granting security clearances. It requires that

[1] *Freedom and Security under the Law*, the Second Report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, 1981, pages 513-514.

the Director (or a designated deputy director in his absence) personally approve each recommendation to deny a clearance under the Government Security Policy (GSP)—that is, screening of public servants, government contractors, airport workers and so on. Approval was previously at a much lower level.

This is something we have recommended. We believe that recommendations to deny clearances should be made only at a very high level to ensure that they are not treated lightly. Evidence at our hearings shows they sometimes have been in the past.

National Requirements for Security Intelligence

In the long term, the most significant development of 1989-90 for CSIS will almost certainly prove to be the establishment of security intelligence priorities by the Cabinet. It deserves separate treatment from other ministerial directions because of its historic importance as an innovation. This is the first time Cabinet has set priorities for CSIS, and it fills an important gap in legitimate political supervision of security intelligence.

Cabinet's decision underlies the first of a promised annual series of directions on National Requirements for Security Intelligence. It sets five priorities for the Service's collection of information, analysis and dissemination of finished intelligence to March 31, 1991:

- public safety,
- the integrity of the democratic process,
- the security of government assets,
- economic security, and
- international peace and security.

Most of these priorities are self-explanatory. As described publicly by the then Solicitor General, the "integrity of the democratic process" covers:

> the function of our national institutions, and the rights and freedoms fundamental to the political well-being of a democratic society. CSIS has a role to warn the government about clandestine foreign attempts to influence Canadian policy-making and about activities that seek political change through violence.[2]

"Economic security" focuses on the protection of the nation's scientific and technological assets. In Chapter 3, we report on developments following our study last year of science and technology issues (see page 22).

The Solicitor General has said that public safety is his first priority and must be the top priority for CSIS as well as the other agencies for which he is responsible.[3]

---

[2] *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, September 29, 1989.

[3] Notes for a statement by the Solicitor General to the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General, April 5, 1990.

It exceeds our mandate to comment publicly on policy established by the Government. The right and duty to scrutinize Cabinet's decisions lies with Parliament itself. Our proper concern is with the impact of policy on CSIS operations. A general observation we can make now is that the establishment of priorities at the Cabinet level represents a quantum leap in the management of security intelligence in Canada. It is only a slight over-simplification to say that priorities have generally resulted until now from a combination of tradition (generally speaking, one year's target is also next year's target) and ugly surprises as new threats erupted.

Except for a few lines in our reviews of the Analysis and Production program and the protection of science and technology assets in Chapter 3 (see pages 19 and 22), it is still too early to report the CSIS response in more detail. We will, of course, be monitoring the situation closely.

Operational Manual

The long-term overhaul of the CSIS Operational Manual continues. Some sections still date from before July 16, 1984, when CSIS came into being and inherited the procedures as well as the responsibilities of the former RCMP Security Service.

However, CSIS has addressed the major areas highlighted in our reports and by the Independent Advisory Team created by the then Solicitor General in 1987 to follow up on our report on the counter-subversion program. These include procedures for designating the targets of investigation, controls on human sources and the conduct of investigations. Since July 16, 1984, there have been 106 amendments and 30 new bulletins have been issued for addition to the Manual.

Amendments in 1989-90: The major amendments to the Operational Manual in 1989-90 increase protections for individual rights. Three substantial amendments were made with respect to warrants under which the Service may be authorized by the Federal Court of Canada to use such intrusive techniques as wiretaps. In part, they codify existing practices. They also fill holes identified in our study of the Counter-Intelligence program last year—the definition of "solicitor" for purposes of respecting client-solicitor privilege, for example. These changes are all for the better.

Ministerial Authorizations

Many directions require the Service to obtain the consent of the Solicitor General on a case-by-case basis for certain kinds of operations. As part of our statistical review under subparagraph 39(*a*)(vii) of the *CSIS Act*, we monitor the number of authorizations by type of activity, by CSIS program, and by region. We are thus able to note any significant changes that merit a more detailed look.

In particular, we keep a watch on authorizations under paragraph 2(*d*) of the *CSIS Act*—the "subversion" provision. While CSIS can gather open information and unsolicited information generated by other inquiries on alleged "subversives", it needs the Solicitor General's personal consent to use intrusive powers against them. Again in 1989-90, as in previous years, there were no paragraph 2(*d*) authorizations. CSIS tells us that it did not

face any significant difficulties as a result. We report further in Chapter 6 of this report on the "residue" of the counter-subversion program.

We also zero in from time to time on more closely-defined areas. In 1989-90 we made special studies of authorized operations on university campuses and in one region. We review our findings in Chapter 3 (pages 23 and 25).

Arrangements with Other Governments

Subsection 17(1) of the *Act* allows CSIS, with ministerial approval, to enter into arrangements with provincial governments, provincial and local police forces, foreign governments and their agencies and international bodies. Under subparagraph 38(*a*)(iii), we are required to review such arrangements and to monitor the provision of information and intelligence by CSIS under their terms.

Within Canada, there were no new arrangements in 1989-90. There is still no formal arrangement with Quebec, and the arrangement with Ontario is still limited to the exchange of information with police forces.

Internationally, five new arrangements were approved in 1989-90, extending the Service's contacts in Europe, Latin America and Africa. One, designed to give CSIS access to information for use in vetting visas, is with a country that has a clouded human rights record. CSIS is sensitive to the difficulties of this situation, and we intend to monitor the product of this arrangement especially closely. CSIS also broadened the scope of its liaison arrangements with police and security agencies in some 60 countries, in order to improve its access to information needed for security clearance assessments. Exchanges of information with one country were sharply cut back in 1989-90, and the arrangement with a second was terminated outright. The Service took exception to the activities of these countries' agents within Canada.

Chapter 5 of this annual report discusses the findings of a study we made of releases of information to other agencies in Canada and abroad under subsection 17(1) arrangements.

Unlawful Acts

During 1989-90 we were advised under subsection 20(4) of two instances in which the Attorney General was told that CSIS employees might have broken the law in the course of their work.

In one case, an employee is alleged to have obtained information from a police force and given it to a friend for business purposes. In the other, an employee is alleged to have fabricated field reports. The latter individual is no longer employed by the Service. In both cases, the Attorney General has determined that national security would not be compromised by prosecutions and so has relayed the information to the provincial authorities responsible for determining whether charges should be laid.

Disclosures

Section 19 of the *Act* sets out the conditions under which CSIS may disclose information it obtains in the performance of its duties and functions. A report must be made to us when, under paragraph 19(2)(*d*), information is disclosed to a minister or public servant after a determination by the Solicitor General that the disclosure is essential to the public interest outweighing any invasion of privacy that would result.

One such disclosure was reported to us in 1989-90. It gave us no concern. But in Chapter 4 we deal with concerns about the public release of information by the Service with respect to inquiries into the potential for violence among native Canadians (page 32).

Report of the Director and Certificate of the Inspector General

Under subparagraph 38(*a*)(i), we review the annual report that the Director of CSIS makes to the Solicitor General under subsection 33(1) and the certificate in which the Inspector General, under subsection 33(2), indicates to the Solicitor General whether the annual report is satisfactory.

In his 1988-89 certificate, the latest to reach us, the Inspector General says that the Director's annual report was not sufficiently comprehensive for his purposes. For example, the Director's annual report did not deal with some matters that had been reported to the Solicitor General through other channels. This particular concern is compounded by the new ministerial direction on the Accountability of the Director to the Solicitor General, discussed earlier in this chapter (page 5). It calls for additional vehicles for reporting by the Director. We understand that this year's annual report by the Director will reflect suggestions made by the Inspector General.

The Director's annual report and the Inspector General's certificate both reach us so long after the end of each fiscal year that we can make little use of them in preparing our own annual report for that year. The Director's report reaches us in July and the Inspector General's certificate in the autumn. We will continue, however, to follow up salient points in both documents and comment as required at the first opportunity.

Special Reports

Under section 54 of the *Act*, we have the authority to make special reports to the Solicitor General. We do so to raise issues of such importance or urgency that they cannot await discussion in our next annual report and when it is necessary to go into detail that could not, for national security reasons, be included in an annual report.

During 1989-90, we made two reports under section 54. One, on security screening in immigration, was ready by the time we wrote last year's annual report and is discussed there. (We have more to say about security screening in immigration in Chapter 3; see page 19.) The second, dealing with CSIS inquiries on native issues, is discussed in some detail in Chapter 4 of the present report.

Consultations and Inquiries

Our relations with the Service remained cordial but wary in 1989-90. This is normal. In the long term, our goals are identical with the Service's—to protect national security with the least possible infringement of individual rights. But in the short term, the heavy responsibility CSIS bears for national security puts it at risk of accenting the former at the expense of the latter while our *raison d'être* as a Committee is to uphold the latter as strongly as is consistent with the former. CSIS and SIRC look at the same coin, but from different perspectives. Naturally this produces occasional strains.

Formal Inquiries: In our review function, not counting inquiries arising out of complaints, we directed a record 175 formal inquiries to the Service in 1989-90 and had 168 replies.[4] The trend in recent years has been sharply upward; we submitted what now seems a modest 96 formal inquiries in 1987-88 and 141 in 1988-89.

In 1989-90 we noted an increasing tendency by CSIS to monitor closely the information it provides to us. We recognize that this reflects a development we approve of, namely generally tighter management of the Service. However, it is a factor in the time it takes to get some answers. In 1989-90, the average time CSIS took to answer a formal inquiry was more than two months.

Briefings: We met three times with the Director in 1989-90. He called on our regular meetings in Toronto on June 9, 1989, and Vancouver on September 8, 1989. We also met him during a visit we made to CSIS Headquarters on March 6, 1990.

As in years past, we visited regional offices of the Service when our regular meetings took us out of Ottawa. We were briefed on regional operations in Toronto on June 9, 1989, in Vancouver on September 8, 1989, and again in Toronto on February 19, 1990. We were also briefed by the CSIS liaison officer in Washington on April 12, 1989.

Beyond CSIS: As the minister responsible for both CSIS and the RCMP, the Solicitor General is a key figure in the government-wide security intelligence network. We met the then Solicitor General, who was accompanied by the Deputy Solicitor General, on May 11, 1989, and with the new Solicitor General soon after the fiscal year covered by this report ended, on April 9, 1990. We met separately with the Deputy Solicitor General on March 6, 1990.

We also met the new chief of the Communications Security Establishment (CSE) on May 12, 1989, the new Deputy Secretary to the Cabinet responsible for intelligence and security on June 30, 1989, and, during a brief visit to Washington, D.C., in April, 1989, the Canadian diplomat responsible for liaison on behalf of Canada's Intelligence Advisory Committee.

The principal purpose of the Washington trip was to hold general discussions with representatives of the Select Committees on Intelligence of the U.S. Senate and the House of

[4] This does not take into account the hundreds upon hundreds of oral questions answered on the spot in briefings and interviews.

Representatives. Like security intelligence, the review business has its "tradecraft", and we were able to exchange views on how best to fulfill our roles.

Inspector General: We continued to enjoy close cooperation with the Inspector General. While the Inspector General's central role is to be the Solicitor General's operational auditor, paragraph 40(*a*) of the *CSIS Act* allows us to commission research from him. We also see reports on the research he carries out to support his reporting to the Solicitor General. We draw on some of them in Chapter 3 of this report, where we discuss warrants (see page 15) and joint operations (page 18).

3. CSIS Operations

In addition to duties explicitly spelled out in the *CSIS Act*, we have an open-ended review mandate under paragraph 38(*a*) and section 40. Paragraph 38(*a*) tells us to "review generally the performance by the Service of its duties and functions". In particular, subparagraph 38(*a*)(vii) says we are to "compile and analyse statistics on the operational activities of the Service". Section 40 allows us to conduct or commission studies "for the purpose of ensuring that the activities of the Service are carried out in accordance with this Act, the regulations and directions issued by the Minister . . . and that the activities do not involve any unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers".

Having dealt in Chapter 2 with the review activities enumerated in the *Act*, we now turn to our more general review. In Chapters 4 to 6, we discuss the findings of three large-scale studies—on CSIS and native peoples, on exchanges of information between CSIS and other agencies at home and abroad, and on the counter-subversion "residue". Chapter 7 deals with the internal affairs of the Service. The present chapter covers a broad range of CSIS programs and activities.

Warrant Statistics

Under subsection 21(3) of the *CSIS Act*, the Service requires warrants from the Federal Court of Canada for most of its intrusive activities. (The exceptions are the use of human sources and undercover agents.) We monitor both warrant applications and the use made of powers under warrants. As can be seen in Table 1, the total number of warrants granted and renewed dropped somewhat in 1989-90 from the previous year.

Table 1. New and Renewed Warrants, 1987-88 to 1989-90

	1987-88	1988-89	1989-90
New warrants granted	67	55	34
Warrants renewed	8	35	50
Total	75	90	84

Source: CSIS

For both statistical and substantive reasons, it is not possible to read much into the overall totals reported here. The statistical reason is that the absolute numbers are not great, so a few events, which may not be significant in themselves, can have a big impact on the totals. The substantive reason is that a single warrant can permit the use of many powers against many targets, with the result that vastly increased activity would be difficult to discern if it were authorized by fewer but broader warrants.

Better Informed: Canadians used to be more adequately informed about the use of warrant powers in security intelligence. Before the *CSIS Act* was adopted in 1984, such warrants were issued under the *Official Secrets Act*. Because a warrant under this *Act* ordinarily permitted the use of one power against one target, meaningful comparisons could be

made between the annual totals made public by the government. An increase in the total ordinarily meant an increase in intrusive activities.

We continue to hope that amendments to the *CSIS Act* will soon enable us to provide more meaningful figures—specifically, the number of Canadian citizens or landed immigrants who are the subjects each year of powers granted by warrants.

Of course, we see far more detailed statistics than we are able to publish. We monitor them closely and ask the reason when we see changes that may be significant. Twice in 1989-90 we made formal inquiries about trends we observed. We were satisfied with the answers.

Even in the published statistics, some changes are dramatic enough to call for explanation. The four-fold rise in renewals from 1987-88 to 1988-89, as we have noted before, does not mark a sharp change in targeting. Rather it reflects the catching up there was to do after delays in renewing warrants during 1987-88 while a more rigorous process was put in place. The downgrading of most "counter-subversion" targets in 1987-88 also had an impact.

Reporting Régime: During 1989-90, CSIS changed the format of its reports on applications for and the use of warrants, producing a different and less detailed selection of data. As a general rule, we try to limit the burden of review on CSIS; whenever it is reasonable to do so, we do our statistical review on the basis of data CSIS generates for its own purposes. In this case, however, we do not consider the new reports adequate for our work, and we have submitted a request for the kind of detailed statistics we need to ensure continuity in our review.

Protections

In addition to our statistical studies, we read the warrants granted and a selection of the affidavits submitted to the Federal Court in support of warrant applications. One thing we watch with special care is the protection of individual rights. As noted in Chapter 2 (see page 8), the CSIS Operational Manual was amended in 1989-90 to increase protections for individual rights. The warrants and affidavits we reviewed in 1989-90 gave us no concern.

Intercepts with Consent: Further protection for individual rights results from a ruling by the Supreme Court of Canada in January.[1] Citing the ban on unreasonable search and seizure under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Court held that police need a judicial warrant to record conversations that informers or undercover agents have with suspected criminals. Previously there was no limit on eavesdropping as long as one party—the informer or agent—consented.

CSIS is also bound by this ruling, and the Service took immediate steps to comply. The day after the Supreme Court handed down its decision, the Service advised its staff that no

[1] *Mario Duarte* v. *Her Majesty the Queen and Attorney General for Ontario, Attorney General of Quebec*, January 25, 1990.

conversations with targets could be recorded without a valid warrant for the interception of oral communications.

While a Supreme Court ruling on video recordings is pending, the Service put a similar limitation a few days later on video recordings. Even when one party consents, it told investigators, video recordings can be made only under warrants in situations where the target has a reasonable expectation of privacy—not on the street, that is, but in such places as motel rooms.

The Service still routinely tapes incoming telephone calls to its Emergency Operations Centre. We think this is appropriate. CSIS gets calls with tips that deserve close analysis and it needs tape to work with, if only to determine what a mumbled word is.

We looked into the Service's use of warrantless intercepts before the Supreme Court ruling, and were satisfied with the answers.

Inspector General's Reports: The Inspector General reported in 1989-90 on two studies related to warrants. In a microscopic review of four affidavits sworn in support of applications for warrants, the Inspector General found a number of minor errors of fact—incorrect dates, for example. However, a more serious failing came to light: he was not satisfied that the officers responsible for preparing and verifying the affidavits were rigorous enough in determining that the facts alleged were correct before certifying them so. We will monitor the follow-up actions in this area.

The Inspector General also made an in-depth study of the execution of warrants, particularly the Service's compliance with ministerial direction and conditions written into the warrants themselves. In activities up to March 31, 1988, he found no instances of non-compliance.

We were especially reassured by the Inspector General's conclusion that the Service has adequate systems in place to protect client-solicitor privilege. The essence of this protection, which is written into warrants, is that when electronic eavesdropping picks up a conversation between a lawyer and client, a senior CSIS official is called in to determine whether the conversation relates to the security threat specified in the warrant. If the conversation deals with legitimate legal issues, no record is made of it and the tape is erased.

Access to CPIC

One long-standing problem was resolved in 1989-90, when members of CPIC (the Canadian Police Information Centre) decided to give CSIS direct access to two of its three data banks—Motor Vehicle Records and Identification Records. Access had been limited for years because some CPIC members were reluctant to admit a non-police user.

We do not believe that the exclusion of the third data bank is a serious limitation. It includes information on open police investigations, and CSIS access would raise serious concerns about individual privacy.

Another limitation gives us less concern now than it did when we referred to it in last year's annual report. Because Quebec has not signed a formal cooperation agreement with CSIS, it does not allow the Service direct access through CPIC to its motor vehicle records. On the face of it, this appears to be a significant gap. However, we are assured that CSIS is able to get the information it needs.

Relations with the RCMP

The Service's relations with the RCMP were put on a more systematic footing in 1989-90 with the signature of a Memorandum of Understanding (MOU) between the two. The MOU does not add anything new, but it brings together in one, coherent document a number of ministerial directions issued to both agencies over the years.

Among other things, it "sets out undertakings by both parties to provide each other with specific types of information and provides for procedures to protect the information exchanged".[2]

This refers to an unavoidable source of tension between CSIS and the RCMP. Criminal proceedings concerning security offences, a key RCMP role, sometimes carry the risk of public exposure for CSIS operations in areas where secrecy is essential to effectiveness. As a result, CSIS is sometimes unable to tell the RCMP all it knows. Chapter 5 includes an example of the difficulties that can arise as a result (see page 38).

Counter-Terrorism Program

Canada's new National Counter-Terrorism Plan (NCTP) was endorsed by Cabinet in 1989-90. Under the NCTP, the Service's primary responsibility is to gather intelligence on terrorist threats and pass it on to government decision-makers and police. The Service may also be called upon to give operational support in the course of a terrorist incident, including specialized technical aid to police at the scene.

This dual role has now been incorporated in the Service's internal Counter-Terrorism Management Plan. A special emergency preparedness unit has been created within the Counter-Terrorism Branch (CT), and work has begun on an automated system to monitor and control data generated during exercises and terrorist incidents.

The Branch generated more than 1,000 threat assessments in 1989-90. This is off somewhat from the 1988-89 level because 1988 was an unusual year with a number of major international events, including the Toronto Economic Summit. We have reviewed CSIS post-mortems on all these events except the one on the Toronto Economic Summit, which came to us too late for examination before the present report had to go to the printer.

In a second important decision during 1989-90, the government for the first time set intelligence priorities (see page 7). Among them is public safety—a matter of obvious concern to the CT Branch. The then Solicitor General said publicly that public safety was Number 1 in his view. One result of this priorization has been an improvement in communications between the CT threat assessment unit and other federal departments. The Branch now also participates in a working group that develops brief profiles on foreign countries for the Department of External Affairs.

[2] Notes for a statement by the then Solicitor General before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, October 31, 1989.

The CT Branch took part in a Canada-U.S. counter-terrorism exercise in the summer of 1989. Afterwards, it was represented on a working group that reported to the government's Security Advisory Committee on the strengths and weaknesses revealed by the exercise. A further exercise was scheduled for the early summer of 1990.

There were no serious terrorist incidents in Canada in 1989-90. But CSIS played a role in the apprehension in the United States of four persons alleged to have tried to buy sophisticated weaponry for the Provisional IRA.

Air India and Narita: We are still being briefed regularly by the Director of CSIS on the investigation of the Air India and Narita explosions. There is nothing new we can report. This is now more a matter for the police than for a security intelligence agency.

While we understand public impatience with the failure to lay charges in connection with the Air India tragedy, we still defer to suggestions that a full-scale inquiry by us into the CSIS role should wait because the risk of impeding the police investigation and the judicial process remains too great.

Counter-Intelligence Program

The *détente* essential to President Gorbachev's reform program has an impact on the counter-intelligence program. In January, 1990, the first of a new series of unclassified occasional papers, issued under the name *Commentary*, deals with President Gorbachev's program. We made plans in 1989-90 to explore the impact of galloping *détente* on security intelligence ourselves at the seminar discussed in Chapter 9 (see page 64).

Foreign Influence Targets: Paragraph 2(*b*) of the *CSIS Act* defines one threat to the security of Canada—"foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person". Targets under this paragraph are investigated by the Counter-Intelligence (CI) Branch. In 1988, the Service implemented new rules for the investigation of these targets. In order to limit the risks of overstepping the bounds of paragraph 2(*b*) into the realm of legitimate protest, advocacy and dissent, the new rules limited the scope of investigative activities and the amount of reporting.

During 1989-90, we had a look at how the 1988 rules were working out in practice. We made a random selection of 2(*b*) targets from all regions, then obtained all reports in which they were mentioned. We also examined the relevant decisions of the Service's internal Target Approval and Review Committee.

Some concerns in this area emerged from our study of campus operations, reported later in this chapter (see page 23). But, overall, our findings in the study of 2(*b*) targets were reassuring. While we saw a few reports that seemed to us unwarranted, CSIS has clearly moved towards more focused reporting to meet defined investigative purposes.

Joint Operations

The Inspector General reported to the Solicitor General in 1989-90 on his review of the Service's adherence to ministerial direction in the conduct of joint operations within Canada with foreign security and intelligence agencies.

The overall conclusion is reassuring: the Inspector General reported that CSIS conducted these operations capably and professionally. The random selection of cases for in-depth study included one that is well known—the sting that landed Stephen Ratkai in jail in 1989 for gathering classified information about a U.S. Navy base at Argentia, Nfld. The Inspector General complimented CSIS for its work with the U.S. Naval Investigative Service in this case.

Security Screening

Security screening got even slower at Levels I (confidential) and II (secret) in 1989-90, but CSIS does not seem to be to blame. Demand kept on mushrooming, and the RCMP took an average of eight weeks to check fingerprints during its conversion to new computer hardware. As a result, CSIS needed an average of 110 days to process a clearance application at Levels I and II, up from 60 days the previous year.

However, the news was brighter at Level III (top secret). The average time to process an application for clearance at this level was down to 200 days in 1989-90 from 240 days the year before.

The Service believes that its targets of a 30-day average at Levels I and II and 120 days at Level III remain appropriate and attainable. When the RCMP has its hardware running smoothly, it is expected to bring the average turnaround time for fingerprint checks to less than two weeks, which will significantly help the Service meet its targets.

In addition, a number of changes to the Government Security Policy (GSP) in December, 1989, and March, 1990—while they were made for different reasons—are expected to reduce demand as a side-effect. For example, departments now have the option of not requiring fingerprint checks at Level I except when a check of the applicant's name indicates a possible criminal record, and Levels I and II clearances require updating every 10 years rather than every five. (Level III clearances still have to be renewed every five years.)

A new "portfolio" system assigns responsibility for each client to a particular unit within the Security Screening Branch. Clients are also being informally briefed on the steps the Branch goes through in preparing security assessments. Closer contact between the Branch and its clientele should result in a better understanding of each other's needs and priorities.

Meanwhile, CSIS figures indicate that demand grew dramatically again in 1989-90. The number of applications submitted by the 10 largest users (not counting Level I checks for airport workers) rose to 54,342 in 1989-90 from 37,051 the year before—an increase not far short of 50 per cent. Additional investigators were assigned to security screening in

Ottawa and Toronto to keep the number of outstanding field investigations from rocketing out of control.

Immigration Screening

The Service's role in screening immigrants has concerned us for some time.[3] The tremendous effort CSIS was devoting to this work seemed out of proportion to the very small number of undesirable immigrants turned up. A huge backlog and excessive delays were hardly surprising.

We are, therefore, pleased that a new system which appreciably streamlines CSIS participation in the process is being given a trial run in four locations. An assessment of these pilot projects was planned by CSIS, together with Immigration Canada, the Department of External Affairs (DEA) and the RCMP, in the summer of 1990. CSIS told us in June that "signs to date are most positive". We will, of course, monitor this situation.

Extra Investigators: Meanwhile, nudged by DEA, CSIS put some experienced investigators from its regional offices in Canada to work on immigration screening in order to clear a backlog.

DEA cited some cases of excessive delay—more than a year to process an honourably discharged former officer in the U.S. armed forces, with a high-level clearance, and more than a year for a 20-year-old American fresh from high school. Yet a former police officer already denied a U.S. visa because he was suspected of human rights abuses in his homeland breezed through the system.

The Department also cited an apparently unrealistic request that a person who spent a year as a child in a refugee camp in Thailand supply fingerprints from that country. It would be virtually impossible to meet this demand; insisting on it would amount to denial of clearance.

Analysis and Production

The Cinderella story of the Analysis and Production Branch (RAP) continued in 1989-90. When we made a special study of RAP in 1987-88, we found it was a neglected step-sister in the CSIS family.[4] Today it seems to be the glamorpuss. The change is good news.

The Solicitor General's new direction on National Requirements for Security Intelligence (see page 7 of the present report), while it did not launch the transformation, gives it further impetus. The National Requirements emphasize that CSIS is an *intelligence* agency whose role is not merely to pile up facts but to advise the government on the strength of thoughtful analysis. The National Requirements lend to RAP a necessary prestige comparable to that of the operational branches, Counter-Intelligence and Counter-Terrorism.

---

[3] See our *Annual Report, 1987-88*, page 8.

[4] See our *Annual Report, 1987-88*, page 35.

Strategic Intelligence: We especially welcome the emphasis that the direction puts on strategic assessments which "consolidate and go beyond the immediate interests of individual consumer departments and agencies".[5] One of our most fundamental criticisms of RAP in 1987-88, shared by the Independent Advisory Team under Gordon Osbaldeston, was that we found too much emphasis on short-term analysis of events as they unfolded and immediate threats. There was little basic strategic intelligence—in-depth studies to help the government develop policy and make strategic decisions.

Of course the National Requirements guide the Intelligence Production Committee (IPC) and the Executive IPC in ordering intelligence production and in reviewing the papers that result.

There has also been direction by the Solicitor General to try open sources first, before there is recourse to investigation (see page 6). This is also welcome. Increased use of open sources as an alternative to investigative techniques that may intrude on the privacy of Canadians has been one of our recurrent themes. Statistics compiled by the Service show that RAP is the largest single source of reference requests to the CSIS Information Centre (the library).

Progress Report: At the risk of repeating in part what we said in last year's annual report, we think it is worth summing up here what has happened in RAP since 1987-88.

The number of analysts has nearly doubled. We do not mean merely the number of positions drawn on the organigram. RAP has been plagued in the past by unfilled positions. We mean that the number of living, breathing—and thinking—people doing analysis has nearly doubled. Overall, the number of person-years in RAP has risen 70 per cent.

Bigger Is Better: This is a case in which bigger is better; sheer size brings advantages. The number of senior positions has been fully doubled, with the result that there are more senior intelligence officers doing hands-on analysis instead of being swamped with management duties.

With more senior and mid-level positions available, RAP is also better able to keep talented people whose normal career ambitions might have encouraged them to leave when they had used up all the opportunities within the Branch. In 1987-88, RAP was a kind of siding where an intelligence officer might park for a while between runs on the main lines of Counter-Intelligence and Counter-Terrorism. Now RAP is a main line too. And the more people who make a career in RAP, the larger the collective fund of knowledge and memory that is vital to good analysis and assessment.

Size also permits greater diversity. RAP now has a strong contingent of people with backgrounds in economic affairs, for example, and capability in 10 foreign languages (as well, of course, as in both English and French).

---

[5] *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security and Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, Ottawa, September 29, 1989.

Several very highly qualified experts have been recruited from outside the security intelligence field for strategic analysis assignments. These experts have two roles—to advise junior analysts and to prepare major papers of their own. Two papers have already been completed for the Intelligence Advisory Committee (IAC) of the Privy Council Office.

We note with approval that two Security Liaison Officers (SLOs)—that is, CSIS officers posted in foreign capitals—have joined RAP upon completion of their tours abroad. As we have said before, we see returning SLOs as a natural pool of special knowledge and experience that would benefit RAP.

New Resources: RAP has been strengthened with new resources for the production of intelligence on foreign meddling in the affairs of ethnic communities in Canada. This is an essential counterpart to Canada's multiculturalism policy.

New resources have also been provided for the analysis of science and technology issues. The then Solicitor General announced last autumn that he had asked for a strategic security intelligence assessment and advice on clandestine technology transfer.[6] The science and technology program is discussed later in this chapter.

A Growing Reputation: There are a number of signs that RAP's growing importance within CSIS is matched by growing respect government-wide. RAP is now represented on virtually all the SARGs (Special Assessment Review Groups) under the auspices of the Privy Council Office; the Director General of RAP attends most ARG (Assessment Review Group) meetings.

Four more departments started getting all *CSIS Reports*, RAP's primary vehicle for disseminating intelligence, in 1989-90. The distribution list now extends to more than 20 departments and agencies.

RAP surveyed its customers again in 1989-90 and found that most believed the intelligence product continued to improve, both in writing and presentation and in the quality of the analysis and the information provided. We generally agree with that assessment, with two related reservations.

- RAP seemed slow to adjust its assessments to developments in Central and Eastern Europe.
- Some reports on science and technology still focus too tightly on traditional targets. We will be interested to see whether there is a change after a stronger relationship in this area, now planned, between CSIS and the Department of External Affairs is in place.

[6] *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, Ottawa, September 29, 1989.

Science and Technology

In a special report to the Solicitor General in 1989-90, we put forward a number of proposals for improving the protection of Canada's scientific and technological (S&T) assets. We recommended that CSIS seek a mandate—and additional resources if need be—to raise the priority given to the protection of S&T and the creation of mechanisms for greater coordination of S&T-related investigations. We also urged that the government strengthen intelligence analysis, research and policy development in this area.[7] During 1989-90, steps were taken on all these fronts.

The new National Requirements directive is a significant factor. One of the five priorities it establishes is "economic security", which is defined in terms of the protection of S&T assets. The then Solicitor General publicly revealed last autumn that CSIS had been directed:

> . . . to give the government a strategic security intelligence assessment and advice in the area of clandestine technology transfer. We want an assessment of the extent of the vulnerability of Canada's high technology knowledge base. The government also requires an assessment of the extent to which it is being abused by foreign governments and advice on how to counter this abuse.[8]

As we noted earlier in this chapter, the Analysis and Production Branch (RAP) has been given additional resources for the analysis of science and technology issues. It started work in the autumn of 1989 on the study ordered by the Solicitor General. With the assistance of the Service's Planning Branch and in consultation with the Counter-Intelligence Branch, a workplan had been prepared by year-end for a very extensive study. One issue CSIS has identified and not yet resolved is the scope of its own role in the protection of science and technology assets.

Different Perspectives: Wide-ranging preliminary discussions revealed some divergence of views among the government, and the academic community, and industry. Academics tend to be suspicious of anything that might impede the free flow of ideas and information. Industry seems more worried about domestic competitors than foreign governments. To the extent industry fears foreign competition, it is from the NICs (newly-industrialized countries) rather than the inefficient East Bloc, which still tends to preoccupy government.[9] Industry does not see East Bloc nations as having the know-how to pose a serious threat.

Another issue that needs thorough debate, inside and outside government, is whether CSIS has a proper role in providing intelligence for use in protecting commercial advanced technology as well as traditional national security secrets—better mousetraps that might boost

---

[7] See our *Annual Report, 1988-89*, page 37.

[8] *Accountability and Effectiveness: National Requirements for Security Intelligence in the 1990s*, notes for a speech by the then Solicitor General to the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, September 29, 1989.

[9] In testimony before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act*, November 2, 1989, however, the Director of CSIS recognized that other countries are also interested in our technology.

Canadian exports as well as better lasers that might be used in bomber sights. It may be difficult to bring commercial and industrial interests into the framework established by the definition of "threats to the security of Canada" in section 2 of the *CSIS Act*. The "strictly necessary" limitation on CSIS activities, found in section 12, might also become stretched beyond recognition.

This debate has started. In a submission to the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* on May 5, 1990, the Law Union of Ontario said, "We do not believe that the prevention of industrial espionage is a proper function of a national security agency".

Counter-Intelligence: In operational terms, the protection of S&T falls within the mandate of the Counter-Intelligence Branch. Many of its ongoing investigations have S&T components, and it has an S&T desk to coordinate them. That is not new.

What is new is a commitment—though it had still not been fulfilled by the end of the fiscal year under review—to fully staff this desk. In addition, the S&T desk in Counter-Intelligence now has regular monthly meetings with the key players in controls on exports of high technology. They include the Department of External Affairs, which administers the *Export and Import Permits Act*, Customs Canada, which monitors exports, the RCMP, which works with Customs Canada in investigating suspected offences, and the Department of National Defence, which has an obvious interest in military technology.

Campus Operations

Security operations on university campuses inevitably raise special difficulties. Academic freedom is a significant social value in what the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* calls our "free and democratic society". Universities are commonly hotbeds of the "lawful advocacy, protest and dissent" protected in section 2 of the *CSIS Act*.

At the same time, of course, academic freedom cannot be a cloak for activities that genuinely threaten the security of Canada. There is a world of difference between a thinker and a plotter. Routine security screening can also bring intelligence officers onto campuses, for example to check the accuracy of claimed academic credentials.

During 1989-90, we conducted a review of campus operations. Its starting point was the policy framework—notably the ministerial direction under which CSIS requires the Solicitor General's approval, case by case, to use human sources and listening devices on campuses and, second, relevant portions of the Service's Operational Manual. The foundation of current policy is the 1963 commitment by the government that:

> There is at present no general RCMP surveillance of university campuses. The RCMP does, in the discharge of its security responsibilities, go to the universities as required for information on people seeking employment in the public service or where there are definite indications that individuals may be involved in espionage or subversive activities.

We went on to look at all ministerial authorizations in the calendar years 1988 and 1989, and made an exhaustive examination of two randomly-selected cases (one in each year;

one involving counter-terrorism and the other counter-intelligence). Finally, we examined the extent to which CSIS may conduct operations on campuses outside the framework of ministerial approval.

The Policy Framework: We found weaknesses in the ministerial direction. It does not cover all investigative activities. It makes no clear reference to various forms of surveillance, for example. In addition, the direction uses terminology not found in the *CSIS Act*—which is a potential source of confusion. For example, where the *Act* requires "reasonable grounds", the direction speaks of "definite indications" that proposed targets threaten the security of Canada.

We also found an important difference between the ministerial direction and the Operational Manual during the period covered by our study. While the direction required the Service to seek ministerial approval before using a human source on campus, the Manual allowed in-Service approval when students or university employees were not expected to be present at the activity concerned.[10]

Operations: That being said, as a practical matter CSIS is generally cautious in its approach. For example, in at least one instance the Service went to the Solicitor General of the day with plans for an operation of a kind not covered by the ministerial direction.

Some preliminary observations that emerged from our review: operations authorized by the Solicitor General are not numerous; they are split fairly evenly between the counter-intelligence and counter-terrorism programs; they are found in all regions. In no case did we find any indication that the operations had any short-term effect on normal campus activities.

But we have concerns about the scope of some reporting. For example, under paragraph 2(*b*) of the *CSIS Act*, "foreign influenced" activities must be "*clandestine* or *deceptive* or involve a threat to any person" (emphasis added) to qualify as "threats to the security of Canada", but we found a few reports on open activities that did not involve threats to any person.

Another concern arises out of other examinations we have made of CSIS operations. We know that the Service sometimes goes to universities in connection with security screening and that it sometimes interviews professors and others in the course of investigations. Because these activities do not fall under the ministerial direction, they are not coded under the heading of campus operations. We come across some in the course of other review activities, but it would be preferable if all such operations were coded so as to allow for easy review in this very sensitive area.

Recommendations: We recommend that the ministerial direction be rewritten to bring it in line with the *CSIS Act* and to make it more comprehensive. Everyone, including the Service and the Ministry of the Solicitor General, recognizes that the present direction is

[10] The Manual is now being amended in this area. It will require the Solicitor General's approval for all use of human sources under the direction of the Service, without exception, in campus operations.

flawed. We believe it would be useful if representatives of the academic community were consulted in the redrafting process.

As part of the revision, we recommend especially that reporting on public events should be as limited as possible, in order not to discourage the free exchange of ideas.

Finally, we recommend that all campus contacts—those that take place outside the framework of ministerial authorization as well as those that take place within it—be logged so that we can monitor them.

Open Sources

There is no practical way of measuring the use of open sources—published material including newspaper articles and books—as an alternative to investigation. Investigators and analysts can use open information that has come their way in their own, private reading. And it would be virtually impossible to know whether open information collected by analysts was actually used.

But statistics provided by the CSIS Information Centre give at least a welcome indication of increasing use. Requests for information were up 45 per cent in 1989-90 from 1988-89 levels. Not surprisingly, the Analysis and Production Branch (RAP) was the biggest source of reference requests by far. The Counter-Intelligence and Counter-Terrorism Branches each made about half as many requests for information as RAP did in 1989-90.

During 1989-90, the Information Centre created a new regional coordinator position with responsibility for providing support and services, including training, to the reference centres (libraries) that have now been established in all regions.

Regional Study

During 1989-90, we closely examined the use of investigative tools in one region in particular. We delved into all aspects of intrusive investigations, including the use of warrant powers and surveillance; sensitive investigations authorized by the Solicitor General; and the affidavits sworn in support of applications for warrants to use intrusive powers provided by law.

Targeting: Under CSIS policy, no investigation can be conducted at any level without written justification and approval by management. We found in a number of cases that the decision to investigate was based on very little information. However, since the *CSIS Act* sets a very low threshold for investigation—"reasonable suspicion"—we found that all investigations we looked at could be legally justified.

Ministerial Authorizations: Certain types of investigations—for example, those on campuses—require the authorization of the Solicitor General on a case-by-case basis. We looked at all such investigations in the region in 1988-89.

We were satisfied with the factual base laid by CSIS in all its requests to the Solicitor General and with the system of controls imposed on these investigations. In one instance,

the investigation drifted into forbidden territory, but the Service responded by issuing new instructions intended to prevent this problem from recurring. The total number of investigations authorized by the Solicitor General was small.

Warrants and Investigations: We informed CSIS of our concern about two affidavits in support of warrant applications. They read too much like pleas for warrants rather than objective statements of the facts.

It should be pointed out, however, that overall we noted improvements in the quality of affidavits from previous years and that we found no abuses in the Service's use of powers granted by warrants.

Similarly, our review of requests for surveillance and the actual conduct of surveillance—with respect, in particular, to the privacy of individuals with whom targets came in contact—revealed no cause for criticism.

The conduct of one investigation, however, raised sufficient questions to require a separate review. We will report our findings in next year's annual report.

Product: We also examined "warrant product"—that is, information actually obtained through the use of powers granted by Federal Court warrants. We cannot, for security reasons, discuss our findings in any detail. Generally we were satisfied with the process, although we did flag one instance when some fairly important information was left out.

4. CSIS and Native Canadians

Native peoples are undoubtedly among the most disadvantaged groups in our society. The Canadian Human Rights Commission describes their situation as "a national tragedy". It notes, for example, that native peoples accounted for only .73 per cent of employment in 1988 although they made up 2.1 per cent of the available labour force.[1]

Like other Canadians, native peoples sometimes use confrontational tactics. Events during the summer of 1990 amply demonstrate how violence can erupt as native peoples pursue their goals.[2] The potential was already clear in 1988, a year of special significance in this chapter. One study toted up ten blockades of roads and bridges in five provinces by native groups in that year. Among others, the Innu people of Labrador gained wide public attention with sit-ins protesting low-level military flights over their traditional hunting grounds. Defence officials feared that the Innu might have been targeted by hostile intelligence agencies.

There were also a number of statements by native leaders in 1988, warning about the potential for violence. In May, for example, the National Chief of the Assembly of First Nations, Georges Erasmus, warned that his people were losing patience with seemingly endless talk about their problems. Addressing the nation at large, he said:

> We may be the last generation of leaders that is prepared to sit down and peacefully negotiate our concerns with you . . . . If you do not deal with this generation of leaders . . . then we cannot promise that you are going to like the kind of violent political action that we can just about guarantee the next generation is going to bring to you.[3]

All of this was noted within CSIS, and two separate things happened in December, 1988. First, an intelligence officer interviewed Robert Bartel, a lay missionary working with the Innu. Two days later, a senior CSIS official authorized a nation-wide inquiry into what was termed "native extremism".

Our Review

Prompted by questions from Svend Robinson, M.P., when we appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on May 30, 1989,[4] we undertook a review of CSIS inquiries into native issues.

Following a briefing by the Director of CSIS on June 9, we examined all relevant files from 1986 to June, 1989, and all messages, telexes, reports and other documents concerning both the "native extremism" inquiry and the interview with Mr. Bartel. We then interviewed officials at CSIS headquarters.

---

[1] CHRC, *Annual Report, 1989*, pages 14 and 16.

[2] Because of these events, we are revisiting this matter in 1990-91.

[3] Quoted by the Canadian Press, June 1, 1988.

[4] Mr. Robinson also wrote to us on June 1, 1989, to brief us on what he knew. In the course of our review, we had letters from Mr. Erasmus and from a member of the Mennonite community (not Mr. Bartel), both expressing concern about the CSIS inquiry.

We went into the basis for undertaking the "native extremism" inquiry and the authority for the interview with Mr. Bartel; the degree of intrusiveness authorized for the "native extremism" inquiry; the actual conduct of the investigation; the nature of the interview with Mr. Bartel; and the release of information to the public and Parliamentarians. After determining at an early stage that the "native extremism" inquiry and the Bartel interview were separate events, we examined them separately.

On November 29, 1989, we submitted our secret *Report on the Innu Interview and the Native Extremism Investigation* to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*, with a recommendation that it be made public. On February 5, 1990, the Solicitor General released a version of the report, with significant portions blacked out for reasons of national security and privacy, accompanied by a news release.[5]

In this chapter, we outline our findings to the extent permitted by national security, and we give a fuller account of our conclusions than is found in the text released by the Solicitor General. It will be seen that a statement in the Solicitor General's news release, namely that we found no evidence of any misconduct by Service employees, does not reflect our conclusions. In our report, this statement refers to only one of the activities we examined. Indeed, we did conclude there had been a breach of regulations, as is explained in what follows.

"Native Extremism"

The CSIS inquiry on "native extremism" was authorized on December 14, 1988, to determine two things:

- whether there was a threat of "serious violence" under paragraph 2(*c*) of the *CSIS Act*;[6]
- whether, if such a threat existed, more intrusive investigation was warranted.

The Nature of the Inquiry: The inquiry was defined in very general terms. No individuals or organized groups were named as targets. A very low level of investigation was authorized, with no use whatsoever of intrusive powers. The authorization was drawn up in a way that excluded intrusion on the privacy of any individual. In the actual conduct of the inquiry, intelligence officers did not make full use of even the limited powers they were given, and no one in or close to the native community was personally investigated.

In fact, the use of the word "investigation" in discussions of this initiative, while correct, may be misleading if it hints at anything in the nature of wiretaps or shadowing targets. What CSIS carried out was more like a fact-finding exercise or research program, relying on open sources like newspaper reports and on interviews with knowledgeable people.

---

[5] Copies of this version are available from the Ministry of the Solicitor General.

[6] Paragraph 2(*c*) provides that "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state" constitute threats to the security of Canada.

A relatively short deadline was set, and the authorization explicitly provided that the inquiry was to be terminated as soon as a firm conclusion could be reached. Within a very short time, the analysts concluded that they had as much information as they needed to advise the government on the possible threat of violence in this area, and the inquiry was ended before the expiry of the period for which it was authorized.

The Role of CSIS: We consider that CSIS had the statutory authority to conduct this inquiry. It is precisely the kind of thing CSIS was created to do—assemble facts about situations with some potential to become explosive at a later date, draw conclusions and, finally, advise the government.

No reasonable person can deny that native peoples in Canada have legitimate grievances. It was not far-fetched to suppose that at least some elements might become so frustrated by delays in resolving these grievances that they would resort to serious violence. In fact, there was more than one warning to that effect from native leaders in 1988. There were also in that period some indications, available to any attentive newspaper reader, of attempts to use political motives as a cover for violent criminal activities.

Under these circumstances, CSIS would have been remiss had it *not* made inquiries.

Further, we considered that the inquiry was conducted at a reasonable level. There was no snooping into private lives. It is in this inquiry that we found no evidence of any misconduct by Service employees.

The Targeting Process: However, in light of the sensitivity of the issue and the scope of the inquiry, we do have concerns about the way the decision was made to investigate "native extremism".

As we have already indicated in passing, the inquiry was authorized by a senior official on his own authority. That was within the rules. He had the power under CSIS procedures to order an inquiry at this level. In fact, he could have ordered a more comprehensive inquiry than he did.

But two further factors must be considered in judging the appropriate level for this targeting decision.

The first is a long history of wary—to say the least—relations between native peoples and the larger society and the resulting likelihood that inquiries by a security intelligence agency would be received with particular concern.

Second is an unusual feature of this particular inquiry. Documentation underpinning a targeting decision is normally quite specific about the persons and organizations to be investigated. In this case, no individual or organization was named, with the result that almost any member of the native community or anyone close to it might have been drawn into the net. There are sometimes good reasons for targeting very broadly at the outset of an investigation. However, in a case such as this, the decision ought to have been made at a higher level. The fact that, as it happened, no individual was personally investigated does not change the fact that the targeting was essentially open-ended vis-à-vis the native community.

CSIS contends that the steps leading to the targeting decision showed a proper degree of sensitivity. There was unusually extensive internal consultation in advance, involving the Director General of the Counter-Terrorism Branch and the Deputy Director, Requirements, among others. A note was prepared for the Director, informing him of the intention to authorize the inquiry.

As further evidence of its sensitivity, CSIS cites instructions given to regional offices to inform Headquarters at the completion of each of the three stages into which the inquiry was divided.

We acknowledge that CSIS showed—and acted on—an awareness of the sensitive nature of this inquiry. But it would have been well advised, in our view, to place the issue before its internal Target Approval and Review Committee (TARC) for a decision. This would have ensured that the Director was directly involved, as he chairs TARC personally.

Because of the concern raised by this case, we are now examining the approval process for all other current investigations.

The Special Case of the Innu

One native community using confrontational tactics with some success in 1988—and later—to gain public attention and sympathy for its protests was the Innu people of Labrador. According to one newspaper report, in the autumn of 1988 members of the Innu community "invaded a secure airfield seven times in three weeks and forced four western powers to suspend northern bombing exercises for a month".[7]

When a CSIS officer visited Goose Bay in December, 1988, Defence and RCMP officials there discussed the Innu protests with him. The officer was not in Goose Bay to investigate anyone. He had come to brief government officials on CSIS programs. But he took the opportunity to talk with Mr. Bartel, whom he described later as a religious leader trusted by the Innu.

After this interview became public knowledge, statements by CSIS left the impression that it took place in the context of the "extremism" inquiry. We will have more to say later in this chapter about the release of information by CSIS. For the moment, the important point is that the chronology makes it clear that the interview with Mr. Bartel was not part of the "extremism" inquiry: the interview took place on December 12, 1988, while the "extremism" inquiry was not authorized until December 14.

Community Contacts: The question then arises: did the CSIS officer need explicit authority to interview Mr. Bartel?

Both he and the Service present the interview as a case of open-sources information gathering of a general nature, not requiring a formal targeting decision at any level. They say the interview was not the beginning of an investigation but merely liaison with Mr. Bartel, among others, to determine whether there were offshore interests or influences trying to

[7] *St. John's Sunday Express*, November 13, 1988.

manipulate or exploit the Innu protests, which could lead to acts of serious violence. They were not interested in the Innu protests *per se*.

As a general proposition, we accept the distinction between liaison and investigation. And we believe that intelligence officers should have considerable freedom to establish and maintain community contacts. In last year's annual report we applauded new instructions making it clear to field investigators that they can maintain contacts with people who are not themselves targets or sources of information about targets, keeping an ear open for tips or hints of significant developments.[8] We also share the Service's understanding, based on the debates leading to passage of the *CSIS Act* in 1984, that Parliament intended to let it collect information freely from open sources.

But we concluded our comments last year by saying we were "pleased that precise guidelines have been established [for community contacts] because of the chill that attention from CSIS can put on legitimate political activities".

CSIS procedures clearly require that before an individual is interviewed about a suspected threat to the security of Canada, there must be an authorization specifying the threat.

The interest that hostile intelligence services might well take in trying to manipulate the Innu protests was such that a reasonable argument could have been made for an investigation. We have already said we do not quarrel with the Service's decision to inquire into the potential for violence among native peoples generally.

It is clear that the interview was conducted with this specific potential threat in mind—foreign influence in the Innu community, leading potentially to political violence.

But this takes the interview out of the realm of "liaison" or "contacts with people who are not themselves targets of investigation or sources of information about targets", where intelligence officers can use their own discretion. The interview was in the realm of inquiries about a specific threat, which means to our mind that it needed to be authorized.

No Major Breach: In conclusion, we consider that CSIS policy was contravened because an interview with reference to an identifiable target was conducted without the necessary authority.[9]

We do not regard this procedural breach as significant. We are convinced that the interview was conducted in good faith, to seek a first-hand reading of a situation the Service had been told about, and was not intended to subvert procedures. We also found that the interview was not in any way intrusive. Before the interview, Mr. Bartel was told with whom he would be talking, and no further inquiries were carried out.

---

[8] *Annual Report, 1988-89*, pages 19 and 25.

[9] It is our understanding that CSIS does not consider that any breach of policy or procedures occurred.

Release of Information

Earlier in this chapter, we touched on one concern about the way information was released by CSIS in these matters: its statements left an inaccurate impression that the interview with Mr. Bartel came under the umbrella of the "native extremism" inquiry.

The consistency of the misunderstanding is remarkable. Mr. Robinson reports that this is the impression he got from the Director General of Communications when they spoke on May 3, 1989.[10] This is what *The Globe and Mail* reported after it interviewed the Deputy Director of Internal Communications.[11] This is what we understood after the Director's briefing to us on June 9, 1989.

Our concern about the confusion is no inconsequential quibble. Only when it is understood that the two events are entirely separate is it possible to judge correctly whether there was adequate authority under CSIS policy for the interview with Mr. Bartel.

CSIS has a rationale for associating the two events. A report submitted to Headquarters on January 25, 1989, on the interview with Mr. Bartel became part of the factual base considered in the "extremism" inquiry. We accept that logic only to the extent that the report was made under the authority of the broader inquiry.

Regardless of this rationale, an internal *aide-mémoire* dated April 27, 1989, makes it clear that the interview was not conducted as part of the "extremism" investigation but was, in fact, a quite separate event. CSIS should have understood the potential for confusion.

Disclosure: There is a second issue related to the release of information. One of the most unusual features of this whole story is how open CSIS was. Ordinarily, the Service reveals nothing about its investigations—certainly not before they have become public knowledge from other sources. But the "extremism" inquiry was first publicly revealed by the Director General of Communications, when Mr. Robinson asked him about the Bartel interview—a different matter.

In our report, we raised the issue of whether this was consistent with the provisions of section 19 of the *CSIS Act*—namely, that "information obtained in the performance of the duties and functions of the Service under the Act shall not be disclosed by the Service except in accordance with this section".

CSIS considers that it has the prerogative to confirm, deny or do neither when it deems this to be in the public interest. Commenting on our concern, it said that its comments had the effect of clarifying the status of its activity. It noted as well that the results of the investigation were not disclosed.

---

[10] In fairness, it should be recorded that the Director General of Communications says he believes that he clearly distinguished the two events when he spoke with Mr. Robinson.

[11] "CSIS probed Labrador Innu and other native groups", *The Globe and Mail*, June 1, 1989.

We stand by the opinion we stated in our report, that the Service should not usually confirm nor deny the existence of particular investigations because "the very knowledge that someone is or has been subject to CSIS investigation can cast a shadow of guilt".

Future Reports

Because of our experience in this inquiry, we have decided on new arrangements for special reports that we submit to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*.

Whenever we think there is a real possibility that the Solicitor General may want to make public portions of a classified section 54 report, we will assist him by preparing two versions for his consideration. There will be the usual secret or top secret version for official eyes only. And we will ourselves prepare a second version from which sensitive information has been removed so it can be made public if the Solicitor General so decides.

5. Exchanges of Information

In order to fulfill its mandate, CSIS must participate in a constant give and take of information with other agencies, both at home and abroad. For example, CSIS needs to access birth records to determine the *bona fides* of people seeking security clearances. Information also goes in the other direction—to police and other agencies when, for example, CSIS inquiries turn up evidence of criminal activity.

The *CSIS Act* provides a statutory framework for such exchanges. Subsection 17(1) allows the Service to enter into arrangements "or otherwise cooperate" with federal and provincial departments and police forces, with foreign governments and their agencies and with international bodies. Subsections 13(2) and (3) permit arrangements under which the Service would provide security assessments to provinces and their agencies, Canadian police forces, foreign governments and their agencies or international bodies.

Subparagraph 38(*a*)(iii) gives us a dual mandate in this area. It directs us "to review arrangements entered into by the Service pursuant to subsections 13(2) and (3) and 17(1)" and "to monitor the provision of information and intelligence pursuant to those arrangements".

Our Study

We have kept the arrangements under review on an ongoing basis. We laid the groundwork with a comprehensive reading of all existing arrangements (see our 1987-88 Annual Report). Our comments on the present status of the arrangements can be found in Chapter 3 of this report (see page 9).

However, the volume of exchanges that take place is so great that the only practical way to monitor the provision of information and intelligence is by sampling. This we did in 1989-90. A special concern was, of course, the treatment of sensitive personal information about Canadians.[1] We wanted to determine whether the interests of Canadians were protected when CSIS provides information to other agencies. We also wanted to know whether CSIS was staying within policy and the law when it collected information about Canadians from either domestic or foreign sources.

To the extent permitted by national security considerations, we set out key findings and conclusions in this chapter. We deal with foreign and domestic exchanges separately because we examined them separately and the two studies took somewhat different directions because of differences in the material we were able to assemble.

Foreign Arrangements

CSIS has more than 100 foreign arrangements and has Security Liaison Officers (SLOs) in some countries. They permit exchanges in one or more of several areas—security assessments, vetting of immigration and visa applications, and security intelligence.

[1] By "Canadians", we mean both Canadian citizens and landed immigrants.

Some arrangements are with countries and agencies whose human rights records are not good. This is, of course, unfortunate, but we acknowledge that it cannot be completely avoided. It is obvious, for example, that CSIS cannot give up its investigation of a suspected terrorist at the borders of such countries. It also needs access to information in these countries for immigration and visa vetting.

Controls: Partly because CSIS cannot always be choosy about the countries and agencies with which it has arrangements, we expected to find stringent procedures for controlling the provision of information to foreign agencies. We did not.

In the Counter-Terrorism (CT) and Counter-Intelligence (CI) Branches, which account for most exchanges, there are few formal controls. These branches rely almost exclusively on the common sense and experience of managers, the case files and oral tradition to convey the do's and don'ts. Middle management often has the final say in what goes overseas.

Ministerial direction requires the Service to take "precautions" in the provision of information on Canadians to other countries. But the record gives us no means of monitoring whether the Service has actually taken nationality into account; in a number of the records of exchanges we saw, there was no indication of nationality.

It would be helpful if these records were coded so it could be seen at a glance whether the individual was a Canadian or not. This would give some assurance that nationality had been taken into account before the information was released.

In some files we found warnings that care should be exercised concerning information that a branch sends to specific destinations. But these warnings are usually buried in the files, where they could easily escape notice. CSIS has not provided blanket warnings in the Operational Manual regarding agencies and countries where special care should be exercised because of human rights concerns.

This is not to suggest that CSIS is indifferent to the dangers of exchanges with countries with poor human rights records. Arrangements with such countries are commonly limited to immigration and visa vetting checks, and, for the most part, the volume of exchanges is low. CSIS has ended cooperation with one country completely because of human rights concerns.

We also found that the Foreign Liaison Branch has played a significant role. Our review of the files showed that it sometimes prevented—or at least forced reconsideration of—the dissemination of information to foreign agencies because it might have exceeded the limits set in agreements or because the information was highly sensitive. This Branch also intervened from time to time when operational branches sought to establish agreements that would have been contrary to Canadian foreign policy.

However, the Foreign Liaison Branch has now been eliminated. While not all the details have been worked out, it is clear that day-to-day foreign liaison will be controlled entirely by the operational branches.

This portion of our review left us with two concerns—the lack of comprehensive policy and procedures for ensuring that only appropriate exchanges take place, and, second, the loss

of the more or less independent review that had been provided internally by the Foreign Liaison Branch.

Information on Canadians: We were not able to make an adequate sampling of information provided by CSIS to its foreign partners. Logs of exchanges are kept at SLO posts and it is possible to check the files on site. But communications which pass through SLOs seem to be filed according to subject at CSIS headquarters. As a result, file numbers recorded in the SLO logs generally cannot be used to trace the records at headquarters, and we have not yet been able to review many documents we want to see. We will continue our sampling in 1990-91, to build an adequate basis for review.

In what we did see, we found no illegal dissemination of information to foreign agencies. Indeed, we found cases in which CSIS quite rightly refused to respond to requests from foreign agencies. An example is a request for information on a non-governmental aid agency.

But we saw some cases—which we cannot discuss for security reasons—that gave us concern and we have not yet seen enough files to judge whether exchanges with other countries generally take place in an appropriate manner.

Ministerial direction specifies that information about Canadians can be provided to the Service's foreign partners only if it concerns activities "prejudicial to the interests of Canada". This may not provide sufficient protection. Before releasing information, U.S. agencies consider whether it is "compromising to the interest of the individual" and weigh this against the national interest.

Perhaps CSIS should also be formally required to strike a balance between the interests of the individual and the national interest before releasing information. This would not prevent the Service—any more than its U.S. counterparts—from fully disclosing information about, for example, a bomb plot, because Canada's national interest includes its international obligations to thwart terrorism everywhere. But it would prevent the disclosure of information that is of little importance in a Canadian context but might be regarded as damaging elsewhere—for example, information about a person who had participated in peaceful protest in another country.

CSIS has a policy against providing information for use in domestic repression by a foreign government or agency. But it has no real control over the use of information it provides.

Entry to the United States: One area where the provision of information on Canadians to a foreign agency has had a high profile in past years is with respect to entry to the United States. For many years the RCMP Security Service passed information about Canadians to the U.S. Immigration and Naturalization Service (INS), which has used it to block entry to some individuals. Much of this information, beyond a doubt, could not be collected under the limitations set by the *CSIS Act* in 1984.

In 1980 the RCMP rescinded its information-sharing agreement with the INS and asked it to delete from its files information provided in the past. We understand that the INS started the job but did not complete it. One reason was a provision of the U.S. McCarran-

Walter Act, which allowed the border to be barred against persons who had expressed views in opposition to U.S. government policy. The INS apparently felt an overriding need to know the identity of people in this category.

CSIS has no direct contact with the INS. And when one U.S. agency with access to Canadian information asked the Service to let it pass outdated information to the INS, CSIS rightly refused permission.

In January, 1990, the U.S. Congress repealed the relevant provision of the McCarran-Walter Act. CSIS might take advantage of this to renew the request that INS purge its files of outdated Canadian-supplied information.

Cooperation with Police: Canadian police forces are also involved in international operations involving security offences, and their paths sometimes cross the Service's. This provides a field for some of the police-Service tension that is built into the system. With a mandate to bring criminals to justice, the police have reason to treat all information as potential evidence for production in court. CSIS has a different mandate, to gather information as a basis for advice to government, and is understandably anxious to protect information that could "burn" a source.

During our review, one problem was drawn to our attention by a high-ranking official of a foreign country. This official was concerned about an apparent lack of cooperation between CSIS and the RCMP which, in foreign eyes, complicated an international counter-terrorism investigation. The operation was ultimately successful; the alleged terrorists were apprehended. The possible damage would lie in the insecurity felt in an important friendly country about the ability of CSIS and the RCMP to work together.

We also saw a case in which a police force—not the RCMP—dealt directly with a foreign agency. The police force had learned about a possible terrorist threat against the foreign country concerned, and CSIS first heard about the threat through a sister intelligence agency in the other country.

Incoming Information: In our visits to SLO posts, we found that most of the information exchanged passed from foreign agencies to CSIS rather than the other way around. This confirms Canada's reliance on the good graces of other countries for foreign security intelligence.

Recommendations on Foreign Exchanges: We believe that the Service needs to develop a comprehensive framework of policy and procedures governing exchanges.

As part of this process, it needs to develop something corresponding to the U.S. concept of information "compromising to the interest of the individual" to give Canadians some assurances that information about them, even when it is legitimately held by CSIS, does not fall into the wrong hands. If the appropriate information were labelled this way, it could be removed from reports disseminated abroad, especially to countries with a record of human rights abuses.

In addition, new procedures are needed for coding documents on exchanges conducted through the SLOs so we can trace them in headquarters files.

Domestic Exchanges

CSIS has memoranda of understanding (MOUs) with most provinces and most major police forces as well as with federal departments and agencies. Much of its requirement for information from departments and agencies, both federal and provincial, is for purposes of security screening. It has two-way exchanges with police forces in relation to security offences.

Public concern in this area has focused on the Service's access to sensitive personal information—health and welfare records, for example.

As in our study of foreign exchanges, the logs maintained by regional offices at CSIS gave us some difficulty. Each region has its own practices. Some regions, for example, log only written exchanges while others record all contacts with other agencies. However, we are satisfied that we were able to make an adequate sampling of exchanges in all regions.

Health Records: Our discussions with CSIS managers indicated a strong awareness of the pitfalls in the use of medical information and a view that there is not normally any good operational purpose for such information. In some provinces, access to medical information is limited by law and, further, a number of the Service's agreements with provincial agencies explicitly exclude medical information.

CSIS does, however, access some other records held by health authorities. It uses data on births, deaths and marriages to establish the identities of individuals in security screening and in the investigation of suspected threats to national security. It also sometimes gets information from health insurance records, such as names, addesses and employers. This is also for the purpose of establishing identities.

Other Personal Information: Our audit turned up a few cases in which CSIS had received sensitive personal information of other kinds. For example, the Service got biographical data, an employment history and a record of Unemployment Insurance benefits received on one individual. While the information was sensitive, we consider that the Service was justified in building a complete profile of this individual, an embittered former federal employee who had threatened to provide information to another country known to spy on Canada and had gone so far as to seek out representatives of that country.

But, in general, requests by the Service for sensitive personal information are few in number.

The Mandate: We found some CSIS requests, especially to police, that did not seem to us strongly grounded in the *Act*. These concerns are perhaps more technical than substantive; we do not believe that any real harm was done. But we believe it is important to flag them here as a reminder that the Service's mandate is not unlimited.

In one case, the Service asked for information on the owner of a shop who had agreed to sell a certain publication associated with a targeted organization. The intelligence section

of the local police force told the Service that the establishment had criminal connections. The publication is, obviously, above-ground and legal. This request seems to us to to have skirted dangerously close to infringing the protection offered by section 2 of the *Act* to "lawful advocacy, protest or dissent".

Extraneous Information: We found that the Service also often receives information it does not ask for. Responding to one request for data from medical insurance records, for example, the provincial authorities told CSIS that the individual in question was in prison on a given date. The Service cannot stop people from providing unnecessary information, but it should ensure that such information is not kept on its files.

However, volunteered information can also be useful. One province reported certain inquiries that led CSIS to suspect a foreign country known to spy on Canada might be gathering information for use in building cover stories for "illegals"—agents who masquerade as Canadians. Such information is clearly within the Service's mandate.

Requests from Police Forces: In two regions we found requests from police forces that, in our view, may have taken CSIS beyond its mandate.

In one case, a local force asked for information about an individual who had been making complaints to the police commission and the Service responded with extensive detail, including the individual's political associations and the activities of his children. We do not see how this could be justified under the CSIS mandate to deal with "threats to the security of Canada". However, this took place some years ago, and CSIS assures us that arrangements since entered into with police forces would prevent a recurrence.

We have what might be termed a technical concern with a series of requests from one province which seeks information from CSIS for security screening purposes. There is nothing wrong with this in principle. But the *CSIS Act* makes explicit provision in subsection 13(2) for formal agreements under which CSIS can provide security assessments to provinces. No such agreements exist. We are currently examining the legal basis for such releases under the *Act*.

Policy and Procedures: As in the study of foreign exchanges, we found a gap in headquarters direction on domestic exchanges. There is not even a definition of what constitutes an exchange, which leaves the regions on their own in deciding what to log. All six regions have created manuals of their own to fill the gap, and we were impressed by the quality. But this is an area where there clearly should be country-wide procedures, standards and definitions.

Recommendations on Domestic Exchanges: In the full report we will send to the Solicitor General, we make a number of recommendations designed to enable us to make better audits in future. Most are technical, but three are of a more substantive nature.

One is that any information taken from security screening files for use in other investigations should be logged in the same way as exchanges with other agencies, so it can be easily identified for our review. Information obtained for screening purposes is held separately from the main CSIS data base and can be accessed only with special authority. But

once it has been accessed and transferred into other files, further access to it is not limited in the same way.

We also recommend that CSIS maintain logs of all exchanges that take place with other agencies, whether within the framework of formal MOUs or not. In the absence of logs, responsibility for these unofficial exchanges can end with the individual investigator who engages in them.[2]

Finally, we recommend that CSIS be required to obtain a Federal Court warrant before it is given access to medical records. We are told by CSIS that there are explicit understandings already with some provinces that no request for such information would be made without a warrant. We believe that the same protection should be extended to Canadians in all provinces through a warrant requirement that could either be written into the *CSIS Act* or established by ministerial direction.

[2] After our research was completed, CSIS advised us that the Director, in July, 1989, ordered the development and implementation of a process to track all information exchanges.

6. The Counter-Subversion Residue

Three years ago, in our first in-depth study of an operational branch of CSIS, we found that the counter-subversion program had cast its net too widely. Too many people were under intrusive investigation not because of their own activities but because of links with organizations deemed "subversive" or simply because they were in contact with people associated with such organizations.[1]

We recommended that the Counter-Subversion Branch be shut down. Among "counter-subversion" investigations worth pursuing at all, we said, the Counter-Intelligence Branch (CI) should take on those relating to organizations and individuals acting under undue foreign influence, while the Counter-Terrorism Branch (CT) should do the same where there was real potential for political violence. This, we believed, would lead to more realistic targeting. We especially urged an end to "targeting by category"—that is, automatically investigating every person associated to any degree with a targeted organization. Individuals, we said, should be targeted only when their personal activities represent a threat to the security of Canada as defined by the *CSIS Act*.[2]

Our recommendations on targeting mesh with one of the five McDonald principles cited in Chapter 2 (see page 6): investigative means must be proportionate to the gravity of the threat and the probability of its occurrence and with the requirement in section 12 of the *CSIS Act* that the Service limit its information gathering to what is "strictly necessary". Clearly, the strictly necessary investigation proportionate to a documented threat of nil is nil. This thinking also underlies key conclusions set out later in this chapter of the present report.

The Residue

The report of the Independent Advisory Team established by the Solicitor General of the day to follow up our findings on the counter-subversion program (the Osbaldeston Report),[3] echoed both our criticisms and our recommendations. The Counter-Subversion Branch was disbanded in November, 1987, and its most important investigations were transferred to CT and CI.

But the Osbaldeston Report said that even after some files had been reallocated and others mothballed, there would still be a "residue . . . that would legitimately fall under [paragraph] 2(*d*)" of the *Act*.

Paragraph 2(*d*) is part of the definition of threats to the security of Canada. It embraces "activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or

[1] We want to say immediately that we use the term "subversion"—and its relatives—strictly as a convenience. They are not found in the *CSIS Act* and, without an authoritative definition, "subversion" too easily becomes a ragbag in which all sorts of people, from oddballs to psychopaths, are tossed together without distinction. However, it is the word used by the Service and many others so, instead of inventing a substitute, we use it here.

[2] For a fuller account of our findings and conclusions, see our *Annual Report, 1986-87*.

[3] See *People and Process in Transition*, the report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on CSIS, 1987.

intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada". Like other parts of the definition, it excludes "lawful advocacy, protest or dissent" not carried on in association with a defined threat to the security of Canada.

The residue, as determined by CSIS in consultation with the Solicitor General of the day, was handed off to the Analysis and Production Branch (RAP). RAP was directed to monitor the organizations and individuals in the residue and to alert the operational branches if it ever seemed one was likely to move beyond rhetoric and posturing to genuinely threatening national security. Meanwhile, the files in the residue are also a data base used in the Security Screening Branch program to identify people who might betray the national interest to further a cause that is, to them, more important.

Our Study

After more than two years had passed, and RAP had had time to work the bugs out of the new system, we undertook a study of how the residue was being handled. As usual in projects of this kind, we examined both the policy framework and the operational record.

With respect to the policy framework, we familiarized ourselves thoroughly with all relevant ministerial direction and relevant portions of the Service's Operational Manual.

Moving from there to the operational record, we studied all classified files on organizations and a random selection of those on individuals, relevant security screening files, and administrative files. We distinguished two periods in our review of files on organizations and individuals—first, from the creation of CSIS in July, 1984, until the new program began in February, 1988, then from February, 1988, to May, 1990.

We also interviewed the Secretary of the Service's internal Target Approval and Review Committee (TARC) and analysts and managers who had the job of identifying the residue in 1987 or are now managing the program in RAP.

With the customary reservation that what we can say is unavoidably limited by national security, this chapter outlines our findings and conclusions.

Starting Up

The first task facing CSIS in 1987 was to sort through the 57,562 files in the counter-subversion program and allocate them among CI, CT, RAP, the Public Archives and the shredder. Some 54,000 files were easy enough. Already dormant, they were set aside for later review leading either to destruction or to storage under lock and key, awaiting the attention of future historians.

That left an estimated 3,000-plus active files for immediate examination—almost all of them on individuals. For administrative convenience, they were dealt with in two lots. The overwhelming majority were reviewed by a specialized records unit. The others were reviewed by a team drawn from RAP and the former counter-subversion program.

The first step was to determine criteria against which the files would be assessed. Both we and the Osbaldeston Report pointed to the need for an authoritative interpretation of the words "strictly necessary" in section 12. However, the Ministry of the Solicitor General is still working up an interpretation of this key term. So the records unit reviewers examined the files against the *Act* while the other team was given a formula based on available interpretations of sections 2 and 12.

By the end of the winnowing process, there were about 1,400 files on individuals in the residue—fewer than half the number active in the counter-subversion program. The Director told the Solicitor General that these individuals "show a continuing level of participation in their organization and, therefore, are assumed to understand and accept the underlying and often covert objectives of their organizations". The number of files on organizations fell by one from the 1987 level.[4]

New Category: The residue was placed in a new, low-level targeting category especially designed for the purpose. The designation of targeting levels is kept secret by security intelligence agencies worldwide as an element of "tradecraft". For convenience we will call the new category the "special" level here.

The only information that can be added to the files is material from such open sources as newspapers and newsletters and, second, unsolicited information turned up as a by-product of other investigations. A further limitation under ministerial direction is that no more active investigation is allowed without the explicit permission of the Solicitor General, case-by-case. There have never been any authorizations.

In addition, some files in the residue were segregated and access was restricted. Only the RAP analyst managing the program has unlimited access. Others needed permission from a senior manager to look at these files.

The Files

The big surprise when we called up the files on individuals was to find that they had gathered dust for two years. Only late in 1989 did the open-sources collection program even begin. Most of the information on file dates from the Service's first years, 1984 and 1985. There was another spurt of information-gathering in 1987, the last days of the counter-subversion program. Then two years of silence.

CSIS tells us that the residue files were not given high enough priority to justify the allocation of scarce analysis resources. This makes it clear that CSIS does not regard the individuals in the residue as very formidable threats.

As to the content of files on individuals, we estimate that less than 5 per cent is from open sources. This is not surprising, given the two-year dormancy. Almost all the information on file pre-dates 1988 and is classified. Most of it is innocuous. Even when CSIS had a

[4] It is a special satisfaction to report that the file closed is the one on the magazine we cited in our 1986-87 report as an example of a doubtfully appropriate target.

much freer hand to use intrusive techniques, it seldom documented anything more damaging than that the individuals concerned were rank-and-file members of targeted organizations or sympathizers who gave their time or money without taking out membership.

But both the open and the classified information showed one disturbing theme: we found a great deal of information on open, above-board activities in federal and provincial elections. This can be explained by the ease with which such information is obtained; organizations and individuals usually seek publicity for their electoral activities. There is no indication that CSIS misused this information or allowed it to be misused for partisan purposes. But that does not excuse what seems to us a disproportionate interest in domestic electoral politics.

One file deserves special mention. It is devoted to an individual who died in 1987; he was gone, but his file lived on.

Organizations: In the files on organizations, we also found a drop-off in the amount of information gathered after 1987, but it was not nearly so great as in the files on individuals. Even so, the open information placed on the files before 1988, when the investigators were in charge, was far more revealing than what has been added since by RAP's analysts. The pre-1988 material paints detailed portraits of these organizations and their leaders, mostly from human sources. Human sources are not permitted under the special targeting level.

Classified information on these files was similar to that in the files on individuals—membership lists, minutes of meetings and biographical data. But there was a lot more of it than in the files on individuals.

Targeting

The special targeting level is not producing an adequate flow of useable information. Meanwhile, though the program has been drastically scaled back since 1987, the principal vice we identified in our counter-subversion study remains intact. The residue program has kept the worst and failed to achieve the best. Our suggestions for improving the situation will be found at the end of this chapter.

The root problem is that after more than two years, RAP had still not demonstrated to TARC that the 1,400 individuals being monitored pose a threat to the security of Canada as defined by paragraph 2(*d*). The justification for monitoring them is exactly what it was under the counter-subversion program—their association, near or distant, past or present, with targeted organizations. In 1987 we called it "targeting by category".

What is more, in the absence of up-to-date Requests for Targeting Authority (RTAs)[5] on each individual, targeting is based on links that go back at least to 1987 and in many cases to before 1984. Since 1987, there has been no mechanism for dropping individual targets who have severed their links with the target organizations.

[5] These replace the former Subject Evaluation Reports (SERs).

This approach represents a step backwards. Responding to criticisms from us and in the Osbaldeston Report, the Service dropped targeting by category from its general procedures in 1987-88. In CI and CT targeting, individuals can be investigated only because of their own activities, documented in an RTA, not because of someone else's. Targeting by category survives only in the special targeting level.

Targeting people without any documented basis for suspecting they personally represent threats to the security of Canada offends the McDonald principle set out at the beginning of this chapter and now forming part of ministerial direction to CSIS. Moreover, it seems to us of doubtful legality in light of the "strictly necessary" requirement in section 12 of the *CSIS Act*.

Without the organizational links, we believe that few of the files on individuals that we examined would survive review by TARC. Most would not survive even with the organizational links, for most of the organizations in the residue look a sorry sight to us—the tattered remnants of discredited movements whose members struggle against odds to keep the spark of revolutionary rhetoric from sputtering out completely.

Level of Investigation

For those targets that could be justified, the level of information-gathering permitted is inadequate. The special targeting level gives the Service even less latitude than journalists, academic researchers and members of the public generally.

CSIS cannot, for example, routinely send its people to public meetings called by organizations in the residue. It can clip newspaper articles or transcribe broadcast information about these meetings, but it would need the approval of the Solicitor General to send an analyst or intelligence officer to take notes personally. If, heaven forbid, an individual in the residue should inadvertently sit down beside a CSIS officer at a lunchcounter and say, "What about those Blue Jays, eh?" the logic of the special targeting level is that the CSIS officer would have to opt for rudeness over conversation for fear of being suspected of conducting unauthorized inquiries.

A Structural Flaw: We also see a structural flaw. Carrying out investigations is not RAP's forte. When RAP was handed the residue, the thinking seems to have been that its analysts are more at ease with open information than are the investigators in CT and CI. There may too have been some thought that monitoring by RAP would have a less threatening feel than investigation by CI and CT. But this is, after all, an investigative activity that RAP is not equipped for.

In addition, the residue will always be a sideline in RAP, not a primary activity. One of the surprises of our study was how few resources are devoted to the residue. Only one analyst is assigned to the program—part-time at that. During a heavy month during our review, he spent half-time on the residue. The average is more like 25 per cent of his time—in other words, less than half a minute per week per file.

RAP has done wonders in the past few years—more than we would have thought possible—to improve its ability to produce worthwhile intelligence. In Chapter 3 we report on

its success (page 19). It should be allowed to get on with that job, unencumbered by a second role that could be done much better by the investigative branches.

Meanwhile, the limitations on investigative powers, combined with this structural flaw, is affecting security screening and the Service's ability to flag any genuine threats.

Security Screening

As we have noted, the files in the residue are used in the federal security screening program. These files are among those that the Security Screening Branch of CSIS checks for the names of people whose devotion to a cause might lead them to betray the national interest.

What we have said about targeting makes one thing clear: the unfairness to every single individual who ought not to have a file in the residue. While these individuals are not automatically denied clearance, they are vulnerable to investigation and undue delays in the security screening process although no one knows—because no RTA has been prepared, much less approved by TARC—whether they actually pose a threat to the security of Canada.

There is no denying that the Security Screening Branch needs a data bank of the names of people who threaten national security. What cannot be justified is a data bank that may include the names of people who do not belong there.

The only mitigating factor at the moment is that CSIS recognizes the inadequacy of the information it is able to collect. In response to queries from the Security Screening Branch, RAP is usually only able to say there is not enough information from the open sources to permit conclusions about the threat posed by the individual seeking clearance. Where an assessment could be provided, it usually relied on information going back at least to 1987 and often to 1984 or earlier.

This points to another problem from the security screening point of view. In the absence of RTAs on the individuals in the residue and in the absence of adequate investigation, there is really no way of telling which individuals in the residue actually pose serious enough threats to be denied clearances.

There is concern, both inside and outside CSIS, that if the Security Screening Branch does not have access to complete lists of people who have any association at all with organizations deemed subversive, departments and agencies sensitive to security may be tempted to carry out investigations of their own, without the statutory and other constraints that Parliament has seen fit to impose in the *CSIS Act*. We think it is self-evident that this would not be in the public interest.

A Way Out

Our first reaction to the residue program was positive.[6] But a closer examination of how it has worked out in practice has made us change our minds.

We believe that CSIS should abandon the special, extra-lite targeting level it created for the residue and give CI and CT the files representing suspected threats that have been properly documented. While it may seem paradoxical, this would have the effect of raising protections for individual rights. Investigation of any individual would have to be justified by an RTA and be approved by TARC. The likely result, we believe, would be the retirement of many files on individuals. It would end targeting by category. It would bring all targeting clearly within the ambit of the *Act*.

Nor would this in itself mean open season for such intrusive techniques as electronic eavesdropping and surreptitious searches on the targets that remained. A regular targeting level is available which does not permit such practices.

But it would permit more productive investigation of the targets that did survive the RTA-TARC process. Files on these targets should be transferred to branches that have the experience, the skills and the will to carry out investigations at low as well as at high levels of intrusiveness. It would also ensure that the Security Screening Branch had access only to files on documented threats to the security of Canada. Those that did not stand up to the process should—at last—be retired.

Early in the 1990-91 fiscal year, the Information Management Branch at CSIS intended to launch a review of files in the residue. The product of this review would be recommendations to RAP about the destruction or archival storage of files that seemed to have outlived their relevance. We welcome this as a useful step in itself. But it is not enough. It does not address the fundamental flaws we have identified.

We believe that the steps we have outlined here would complete the reform begun in 1987 in the wake of our report on the counter-subversion program. It would ensure that Canadians are not subject to investigation without sufficient cause and, at the same time, give some assurance that CSIS has an adequate data base for the purposes of security screening and advising the government on genuine threats.

[6] See our *Annual Report, 1987-88*, page 13

7. Inside CSIS

In this chapter, we turn to the internal affairs of the Service. The Service's performance in areas like recruitment, staff relations, and official bilingualism are crucial to its effectiveness in the long haul.

Recruitment

Recruitment is the key to the future shape of CSIS. After being critical of the Service's approach in earlier years, it is good to report continuing progress in 1989-90.

For the first time, CSIS advertised openly for recruits. It placed advertisements in more than 100 newspapers last autumn, seeking Canadians with university education, some work experience, good communications skills and an interest in national and international affairs.

The harvest was 8,447 applications. An impressive 1,116 applicants were judged to have high potential for work in CSIS. This is the pool from which CSIS expects to meet its needs for new intelligence officers (IOs) for two years. The first recruits were scheduled to start training in August, 1990.

In March, 1990, CSIS also participated for the first time in the Ottawa Career and Job Show, where it says its booth attracted more interest than any other.

Open advertising is something we have recommended in the past, and we regard last year's campaign as an important step in the right direction. We are also pleased with the Service's decision to participate in job fairs. However, we would still like to see it take its recruiting effort directly to university campuses, the way many corporations do.

The Classes of 1989-90

The CSIS training program had three classes in 1989-90. Recruits were also selected for the first class of the new fiscal year, and the figures that follow include them unless otherwise indicated.

Recruits again show a good range of education and language skills. Nearly 15 per cent hold postgraduate degrees—in journalism, political science, history, science, international relations, and sociology. A fifth speak languages other than English and French—Spanish, Arabic, German, Italian, Ukrainian, and Portuguese. Average age of the recruits was 28 and the range of ages was from 22 to 43.

Equitable Representation: CSIS has made steady progress towards more equitable representation for women in its ranks. In the key IO category, women accounted for 13 per cent of personnel at March 31, 1990, an increase from 10 per cent a year earlier and from 7 per cent five years earlier.

However, there is a considerable way to go before women are as well represented among IOs as in the labour force as a whole, and CSIS has a stated goal of a 1:1 ratio between men and women in its training program. In the three 1989-90 classes, CSIS met this target. In fact, women slightly outnumbered men.

The proportion of francophones—that is, persons whose first official language is French—in the four classes was 42 per cent. This may seem high at first glance, but security intelligence in Canada was an essentially anglophone preserve for so long that the Service has ground to make up.

Figures are not maintained on the representation of visible minorities, aboriginal peoples, and people with disabilities in IO recruitment, as this would offend federal privacy requirements. While we respect these requirements, we regret that they make it impossible to keep a watch on the Service's efforts through recruitment to achieve a better mix of Canadians among its investigators and analysts.

Official Bilingualism: The Service showed a good commitment to official bilingualism in recruitment. All 1989-90 recruits have at least some command of both English and French. While CSIS policy permits the recruitment of people with only one of the official languages, it puts a priority on filling bilingual positions.

Public Relations

We have always encouraged CSIS to undertake public relations on its own behalf. The Service is in a difficult position, seriously constrained by security considerations from trumpeting its successes, working in a field where success is often measured in any case on the invisible scale of what does not happen rather than what does, and faced with institutional critics like ourselves.

But the Canadian public is entitled to be told what the Service, as a government agency, is doing. And CSIS needs public respect—for the sake of morale in its own staff and for the sake of support from the public. A security intelligence service cloaked in excessive secrecy may seem threatening rather than reassuring.

So we are pleased that CSIS continues to take steps to shed some of the unnecessary mystery that surrounds it.

During 1989-90 it published a glossy booklet and a leaflet, both under the title *The Canadian Security Intelligence Service: Helping to protect Canada and its people*, for public distribution.

Last autumn's recruitment campaign also paid public relations dividends. The Director General of Personnel Services had 21 interviews on radio and two on television in the week following the publication of advertisements for new intelligence officers.

The Service reports a total of 45 interviews with the media in 1989-90 (including three by the Director); three speeches (two by the Director) and 19 other presentations to schools, colleges, the media and service organizations (six by the Director). CSIS also responded to more than 300 media inquiries during the year.

Staff Relations

CSIS also continues to move to a more contemporary, sensitive approach to staff relations.

For example, when new policies on conduct and discipline and on grievances and adjudication came into effect, telephone hotlines were opened for one month to deal with questions. Initiatives of this kind contrast very favourably with the communications gap we found when we reported in 1986-87 on staff relations.

In September, 1989, agreements were signed by the Director and the Union of Solicitor General Employees, which represents support staff, and the Employee Association, representing professional and management staff, to launch a consultation program aimed at better communications between management and the rank and file. The agreement calls for the establishment of joint consultation committees to meet at regular intervals at the national, regional and headquarters levels to discuss policies, programs, procedures and conditions of employment.

The internal newsletter launched the previous year came out seven times in 1989-90 and covered a range of issues, including our 1988-89 annual report.

Polygraph Testing

In one area, however, we believe that CSIS is out of line in its approach to staff. That is in its continued use of the polygraph (the instrument commonly known as the "lie detector") to assess the loyalty of prospective employees before they are hired.

Even supporters of polygraph testing admit an error rate of 10 per cent or more, and we believe that this brings too high a risk of serious injustice to individuals whose readings are negative—without any compensating assurance that everyone tainted with disloyalty is being identified. While CSIS points out that the polygraph test is only one element of the assessment process, we fear that its aura of "scientific objectivity" may give it more weight than it deserves.

There was no significant change in 1989-90. As a result of our past criticisms, a consultant is evaluating the CSIS polygraph program. The consultant's report is expected to be considered in the establishment of government-wide policy in this area.

Accommodations

Budgetary restraint has unfortunately brought a slowdown in providing CSIS with new headquarters that meet the special needs of a security intelligence service. Work had started on Phase I of the headquarters project—construction of a computer centre in the Ottawa suburb of Gloucester. It is to open in mid-1991. Phase II, the main headquarters building, is now scheduled for completion in 1996.

Meanwhile, headquarters remains scattered through a number of buildings, complicating internal communications. The main building is seriously cramped and movement to accommodate growth is a way of life; at any given time, the accommodation management group is moving one or more units and is expected to continue doing so until the new headquarters is ready.

However, there is also good news about accommodations. The training program was able to move out of RCMP space into quarters of its own in 1989-90, and so did the Quebec City District office. Moving out of RCMP facilities has been the main thrust of the accommodations program since CSIS was created in 1984. When the New Brunswick District office is moved to Fredericton from Moncton, which was scheduled for September, 1990, only two field offices will remain in RCMP facilities—Ottawa Region and Winnipeg District.

8. Complaints

In this chapter, we turn from review to our second role under the *CSIS Act*—the investigation of complaints. Complaints fall into two broad streams. There are complaints against the denial of security clearances required by:

- public servants, members of the Canadian Forces and the RCMP;
- people working on some federal contracts;
- workers in sensitive federal facilities, notably airports;
- prospective immigrants; and
- prospective citizens.

Second, there are the complaints that may be lodged under section 41 of the *Act* "with respect to any act or thing done by the Service" except those that can be dealt with under the staff grievance procedure. We can also be asked to determine whether national security considerations prevent investigation by the Canadian Human Rights Commission of a discrimination complaint lodged with it.

The 1989-90 Record

We received 40 new complaints in 1989-90, down from 55 the year before. The biggest change was in complaints under section 41, which dropped to 26 from 44. There was no obvious reason for this decline. Except for the tidal wave of complaints some years ago about the Service's official languages practices, section 41 complaints have never shown a clear pattern of any kind.

One constant from 1988-89 to 1989-90 was that there were no new complaints in either year about the denial of citizenship or a chance to immigrate to Canada as the result of CSIS security assessments and recommendations. The Department of National Defence (DND) accounted again in 1989-90, as can be seen in Table 2, for the majority of complaints about the denial of security clearances—10 out of 12, compared with 9 out of 11 the year before.

Table 2. Complaints Record, April 1, 1989, to March 31, 1990

	New Complaints	Carried over from 1988-89	Closed in 1989-90	Carried over to 1990-91
Security clearances	12	6	12	6
CSIS	2	2	4	0
DND	10	4	8	6
Citizenship	0	3	3	0
Immigration	0	1	1	0
Human Rights	2	0	2	0
Section 41	26	14	38	2
Total	40	24	56	8

Fewer But More Difficult: Looking back over the record since we opened our doors in 1984, there was a sharp movement to fewer—though generally more difficult—cases involving CSIS and DND recommendations on security clearances. In our first full year of operation, 1985-86, we received 71. After we asked DND to reconsider 44 of those cases, many were withdrawn, and we received only one new complaint the following year.

Many of the early complaints we received were about security clearance denials based upon minor misdemeanours, or the occasional use of drugs. As our Chairman told the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General when we testified on April 10, 1990:

> Drug-use problems or falsification of enrolment credentials should not be dealt with, in our view, under the guise of national security. They are clearly personnel staffing problems similar to those faced by all large employers and should be solved by staffing branches without recourse to the denial of a security clearance.

As far as CSIS is concerned, the number of complaints about security clearances has remained stable and low at one or two a year since 1986-87. But complaints about DND clearances, after dropping to zero in 1986-87, stabilized at about 10 a year after that.

Complaints Closed: As can be seen in Table 2, we closed 56 complaints in 1989-90, up from 44 the previous year. Brief summaries of cases in which there were written decisions can be found in Appendix B. The number of complaints carried over into the new year is eight, down from 24 the previous year.

Something unusual in 1989-90 is that we had complaints referred to us by the Canadian Human Rights Commission for the first time since 1985-1986. This happens when a minister advises the Commission that the practice to which a discrimination complaint relates is based on national security. The Commission can then either dismiss the complaint or refer it to us for a determination of whether the security concern is justified. We made determinations in 1989-90 in both these cases, so the stories can be read in Appendix B.

Two Landmark Court Decisions

Subject to the possibility of an appeal to the Supreme Court of Canada, the protection provided to individuals by the *CSIS Act* has been strengthened by a decision of the Federal Court of Appeal.[1] It ruled unanimously that deputy ministers and their equivalents must treat a Committee recommendation as a decision; Committee recommendations may no longer be treated as mere informed advice.

[1] *Robert Thomson* v. *Her Majesty the Queen as represented by the Department of Agriculture, the Deputy Minister of Agriculture*, Federal Court of Appeal, May 17, 1990. This happened after the end of the fiscal year under review here. But the decision is of such importance that it would be overly precise not to discuss it at the earliest possible moment.

To forestall any misplaced concerns, it should be noted that the Court's decision does not open the floodgates to a lot of shady characters who would not otherwise be granted clearances. Almost all of our recommendations that clearances be granted are, in fact, accepted by the departments concerned. Robert Thomson's case is the only one in which an agency other than DND or CSIS itself have rejected such a recommendation.

In the past, the initial decision to deny a security clearance has often been made with inadequate care. While CSIS assessments have improved markedly since 1984, they have not always stood up to scrutiny. And deputy heads have not had sufficient investigative resources to critically examine the assessments they received; though in DND both deputy heads have the additional assistance of advice from a Security Clearance Review Board (SCRB).

For this reason, the *Thomson* decision is an important turning point. The fact that most of our recommendations are accepted voluntarily by deputy heads is cold comfort to someone like Mr. Thomson who had his "day in court" before us, convinced us that his clearance should be granted, and found that he was no further ahead afterwards because our recommendation was rejected.

Court-like Process: We follow a court-like process in dealing with complaints, and hold formal hearings in clearance cases. We negotiate directly with CSIS and DND when needs be to ensure that complainants are informed as fully as possible about the allegations against them. We take evidence under oath. Whenever possible, we allow complainants, personally or through counsel, as well as respondents to cross-examine the other side's witnesses and bring forward their own. When complainants and their counsel must be excluded for reasons of national security,[2] we ask our own counsel to cross-examine as they would if they were representing the complainant. After such closed sessions, we relay the gist of what has emerged to the complainant and, if applicable, to the complainant's counsel.

Because we have always attempted to be as fair as possible to all parties, a second important court decision has not had an immediate impact on our work. In this decision, the Federal Court held that subsection 48(2) of the *CSIS Act* is unconstitutional.[3] This subsection provides, in part, that, in the course of our investigation of complaints:

> . . . no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

The court did not hold that national security considerations could never justify excluding complainants from our proceedings. Its objection was that the wording of the subsection is

[2] We withhold information from complainants only if revealing it would (a) identify a human source, (b) endanger the life or health of another person, (c) reveal the methods ("tradecraft" in the lingo of security intelligence) or targeting of the investigative agency or (d) otherwise clearly harm national security.

[3] *Joseph (Giuseppe) Chiarelli* v. *The Minister of Employment and Immigration*, Federal Court of Canada, February 23, 1990.

so broad that it would let us withhold all information, however trivial, for any or no reason. Mr. Justice Arthur J. Stone wrote in the reasons for judgment that this fails the requirements of proportionality.

> Rather than providing a mechanism for balancing the State's interest in protecting police sources and techniques with the individuals's interest in fundamental justice . . . the provision opts for a complete obliteration of the individual's rights in favour of the State's interest.

Subsection 48(2) remains in force pending the outcome of an appeal that the Attorney General has made to the Supreme Court of Canada—or until it is amended by Parliament. But we have always given it the narrow reading that the Federal Court appears to find acceptable, and we continue to do so.

Defence Revisited

The security screening process at DND is going through a housecleaning again.[4] Responding to some sharp criticisms in our written decisions on complaints and in our Chairman's remarks before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on April 10, 1990, the Department briefed us on a series of reforms. Among them:

- the Director of Security Clearances (DSC) no longer has a vote on Security Clearance Review Board (SCRB), so he is no longer in the difficult position of being both the initial decision-maker and a member of the Board considering that decision;
- subjects will have an opportunity to address any concerns about their loyalty or reliability as it relates to loyalty, in writing to the DSC;
- any matters raised in this way are investigated and included in the files for review by SCRB;
- an individual who complains to us gets a copy of the full security clearance file (vetted, of course, to remove information that might damage national security or otherwise infringe the *Access to Information Act* or *Privacy Act*); and
- assisting officers are provided to uniformed personnel who lodge complaints with us.

Further Steps: These are clearly improvements. We have already seen the first assisting officer at one of our hearings. But we urge two further steps on DND—to:

- openly tape all interviews and interrogations in connection with security assessments. The present situation, in which some are taped openly, some taped surreptitiously and some not at all, is not satisfactory; and
- allow personnel, with assisting officers, to make representations directly to SCRB, either orally or in writing.

[4] While most federal departments and agencies base their decisions to grant or withhold security clearances on investigations and recommendations by CSIS, DND does its own assessments.

With respect to the second recommendation, it is worth recalling that the Federal Court recently found "basic constitutional deficiencies" in the military's procedure for handling appeals against sentences handed down by courts martial because the appellant did not have a right to be heard.[5] Mr. Justice Francis Muldoon commented that:

> Whatever military discipline requires, it is clear that it does not require stripping members of the armed forces of the dignity of making their own submissions personally or by counsel, directly to the officer designated to judge their appeals.[6]

Considering that the denial or downgrading of a security clearance can do as much damage to a career as a criminal conviction, to say nothing of its impact on personal reputations and private lives, it seems to us that Mr. Justice Muldoon's comments could be applied with equal validity—and vigour—to the assessment process.

This is not the first time that DND has attempted to improve its procedures. After being criticized in our 1985-86 Annual Report, DND ordered a review of its security assessment program in 1986. It found, we have been told, that the mandate and objectives of the clearance program were "relevant, appropriate and met the requirements of [the] Government Security Policy". The 1986 review did, however, "note shortcomings in the management of the Program", and DND says it took steps to correct them. Further amendments to the process were made in subsequent years, particularly in 1989.

While our reading of the documentation provided by DND suggests that these steps were directed mainly at tightening up security rather than protecting individual rights, we did find—and acknowledged in our 1986-87 Annual Report—that things seemed to be improving. New complaints involving DND totalled zero in 1986-87. The Department granted clearances in 39 of the 44 cases we asked it in 1986 to reconsider.

Unfortunately, the improvements were short-lived. Since 1986 we have had numerous occasions to criticize the DND clearance process, in our annual reports and in decisions on individual cases. Our concerns have been both with the way DND screened personnel and the way it dealt with complaints placed before us.

Screening Process: We have had cases in which DND was too quick to act on rumour and half truths or was too prone to put the worst possible interpretation on information and events. In one case, for example, a complainant accused of shoplifting protested that it was just a misunderstanding and offered to make good the loss claimed by the store. DND accepted the store detective's interpretation that "he tried to get away with it by making a deal".

In addition, files submitted to SCRB have every appearance of bias. Negative items are flagged for the attention of the Board while important positive items are not. For example, one flagged item was a report that the complainant had declined to take a polygraph ("lie

[5] *John Robert Duncan* v. *Minister of National Defence et al.*, Federal Court of Canada, March 16, 1990.

[6] It should be pointed out that this does not invariably require an oral hearing. Indeed, Mr. Justice Muldoon said that in the case before him, it would have been sufficient had the appellant been given the opportunity to make a written submission after reviewing the opposing counsel's arguments.

detector") test. These tests—which are of doubtful reliability anyway—are supposed to be voluntary. Yet this complainant suffered a disadvantage by using his right to decline.

There was also the problem of the "security consult". A security consult was a note placed on a personnel file indicating that there were security issues to be cleared up before the individual concerned was to be, say, promoted or moved to a sensitive posting. Recognizing that many consults were founded on next to nothing—one that came to our attention in 1989-90 referred to an unsubstantiated scrap of gossip dating back more than 15 years—DND stopped putting them on personnel files a few years ago. But those already on the files stayed there. This was manifestly unfair. We were pleased to hear just before this report went to the printer that all previously existing security consults were removed from personnel files by April, 1990.

Sometimes even elementary decency failed. In one 1989-90 case, just before the formal security clearance re-evaluation commenced, the subject was taken to a hotel room under false pretences for a surprise grilling by two men about her sexual orientation and practices. This complainant was given no opportunity to collect her thoughts before the first interrogation, much less to seek legal or other advice. When she asked whether the interrogation was being taped, she was told No. That was a lie. We have heard the exchange with our own ears, on the tape being made at the time.

Although she did not actually undergo a polygraph test, the questions prepared for her examination showed a prurient interest in homosexual practices rather than revealing an honest effort to establish the truth of some of her statements.

Complaints Process: Until very recently, junior military personnel were given no assistance whatsoever when they wished to complain to us. Time after time young privates, unable to afford counsel, were left to face the assembled brass of the military security and legal machinery alone.

As explained earlier in this chapter, we routinely direct our counsel to keep the interests of complainants in mind as much as possible. But there are necessary limits to the help we can offer in this way. The first responsibility of our counsel is to the public interest, not the complainant.

Thus we especially welcome the DND decision to provide assisting officers to junior military personnel. Civilian employees at DND, as at other departments, have unions they can turn to. Uniformed personnel do not. At courts martial, the accused are provided with a military defending officer to help them in their defence.

In 1989-90, DND challenged our jurisdiction in one complex case. The complainant was released from the military because of her admitted homosexuality, which had also cost her her security clearance. DND argued that this took the case out of our jurisdiction since her release was not, as section 42 provides "by reason only" of the denial of a security clearance. The Federal Court[7] ruled that we could proceed, and, despite further jurisdic-

[7] *Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the Minister of National Defence* and *The Security Intelligence Review Committee*, Federal Court of Canada, March 29, 1990.

tional arguments at the hearing, we completed the case and provided our recommendations to the Chief of the Defence Staff.

Moving to Clean Up: In May, 1990, senior management at DND decided that something had to be done. Along with the assurances to us at a briefing on June 13, 1990, the Department asked Judge René Marin to look at the mandate and procedures of the Special Investigation Unit (SIU), the organization that deals with all DND's security clearances. He was to report by July 27.

The denial of a security clearance can do great harm to the professional and private lives of the men and women of the Canadian Forces. As Canadians, we expect them to give up a great deal in the way of comfort and safety for our security. We believe this entitles them to be treated with scrupulous fairness.

9. Inside SIRC

Earlier chapters have given an account of our operational activities in review and complaints—the work we were created to do. In this chapter we turn to housekeeping—the work that supports our review and complaints roles. It includes informing Parliament and the public and staying in touch with expert opinion. We also report on our budget and on a reorganization of our staff.

Accounting to Parliament

Parliament is, of course, the primary audience for the information we generate for the public record. Our *Annual Report 1988-89* was tabled in the House of Commons by the then Solicitor General on October 13, 1989. As usual, we held a news conference immediately afterwards. Our then chairman also fielded questions on an open line radio program.

The new Chairman, John W.H. Bassett, and a new member, Stewart McInnes, appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on February 15, 1990, to answer questions on their appointments to SIRC in November, 1989. We appeared as a group before the Standing Committee early in the new fiscal year, on April 10, 1990, to answer questions about our 1990-91 estimates.

Our proposals for amendment of the *CSIS Act*, unveiled in September, 1989, generated considerable interest, and we appeared twice before the Special Committee of the House of Commons on the Review of the *CSIS Act* and the *Security Offences Act* (the Thacker Committee)—on November 23, 1989, and again (*in camera* this time, on the Special Committee's initiative) early in the new fiscal year, on May 8, 1990.

We also helped the Thacker Committee hear first-hand from complainants. To protect the privacy of those who would not wish their identities revealed, even to a Parliamentary committee, we made the initial contact with the complainants and sent them a questionnaire for return directly to the Thacker Committee. More than a dozen complainants responded.

A Second Thought: For the record, we withdrew recommendation 19(*b*) from our proposal for amendment of the *CSIS Act*. It called for empowering judges to exclude the defendant and defence counsel from court proceedings in extreme circumstances, where national security interests demanded. The present provisions of the *Canada Evidence Act* allowing CSIS to prevent evidence from being introduced at a trial at all have been much criticized, and this was our essay at an alternative.

But, on reflection, we concluded that the cure we proposed was worse than the disease. As our then chairman explained at the November 23, 1989, sitting of the Thacker Committee:

> The very basis of our criminal law is that an accused person is innocent until proven guilty and is entitled to know the government's case against him or her in all of its aspects. National security considerations should not prevail against the rights of an accused person in the context of a criminal trial. If the government's evidence against an accused cannot be disclosed to him or her as part of the

criminal trial process, then the government should be prepared to withdraw the prosecution.

Privacy Commissioner: We also wish to record here our regret that our recommendation 18 seems to have given rise to a misunderstanding. This was the recommendation that Parliament consider making it clear beyond all shadow of a doubt that SIRC is entitled to any information under CSIS control, notwithstanding any investigation by the Privacy Commissioner or the Information Commissioner.

The background to this recommendation was a tussle that developed when we wanted to look at some files that were already being looked at by the Privacy Commissioner. Some government authorities took the view that since the Privacy Commissioner was involved, we were not entitled to see these files. We resolved that issue and secured the documents. However, we wanted to make sure the same argument did not recur.

We wish to make it clear that our recommendation was not designed to let us second-guess the Privacy Commissioner or the Information Commissioner in the exercise of their separate functions. We do not seek to inspect correspondence between the Service and either Commissioner. Our sole objective is to maintain our right to see any file prepared by CSIS. When Parliament, through the *CSIS Act*, said we were to have access to all information under the Service's control, excepting only cabinet confidences, we think it meant *all*. If the Service could start withholding files for whatever reason, review would be badly weakened.

Staying in Touch

Believing that we need to stay in touch with expert opinion to do our job well and that we can make a useful contribution by encouraging informed discussion of security intelligence issues, we have a program of small, private seminars and conferences.

In 1989-90, our focus was naturally on the five-year review of the *CSIS Act*. In last year's annual report, we recorded the evening seminar we held in Toronto on June 8, 1989, with a dozen academic and other experts and lawyers, to exchange views about how the *Act* might usefully be amended. Taking advantage of a scheduled meeting in Vancouver, we held a similar session there on September 7, 1989. We are grateful to the West Coast lawyers, scholars and provincial officials who spent an evening with us to discuss issues in the five-year review. They are listed in Appendix C.

We also helped fund the 1989 conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies, held in Ottawa September 28-30, where the five-year review was again the focus of discussions. We published our own proposals, *Amending the CSIS Act*, on the eve of this conference. Our then chairman addressed a panel dealing with the role of SIRC.

During 1989-90, we made arrangements for a small seminar for June 14, 1990, to explore the effect that changes in Eastern and Central Europe could have on intelligence and security matters in the Western world. We invited senior officials of CSIS and members of the Thacker Committee as well as a number of academic and other experts and lawyers. Papers prepared for this seminar by Professor Franklin Griffiths of the University of

Toronto and Dr. Maurice Tugwell of the Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda are available from our office.

Staying in touch is a two-way street, and members of SIRC share the expertise they have developed. On April 20, 1989, Jean Jacques Blais addressed a conference arranged by the Centre for Constitutional Studies in Edmonton on "Freedom of Expression and Public Administration".

Spending

Our 1989-90 budget is set out in Table 4. At $1,405,000, it represents an increase of only 2.3 per cent from actual spending of $1,373,114 in 1988-89. Our 1990-91 estimates of $1,505,000 represent a further increase of 7 per cent. As explained in Part III of the 1990-91 estimates, half the increase results from an increase in legal fees, instituted by the Department of Justice for all federal agencies. Our need for counsel in the complaints process makes legal fees a major budgetary item for us.

Table 4. SIRC Budget 1989-90

Personnel		$673,000
Salaries and wages	$582,000	
Contributions to employee benefit plans	$91,000	
Goods and services		$723,000
Professional and special services	$566,000	
Other	$157,000	
Total operating expenditures		$1,396,000
Capital expenditures		$9,000
TOTAL		$1,405,000

Source: 1990-91 Estimates, Part III, figure 7

Personnel

A major restructuring of our staff in 1989-90 permitted a 50 per cent increase in the research team with the addition of only one person-year to our overall complement.

We now have six people doing research full time, instead of four. Our former director of research left for a new position and three new research officers were recruited from more than 100 candidates who responded to advertising within the Public Service of Canada and in the academic community through the newsletter of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies. We expect to reduce the excessive need which we had been experiencing for overtime work by our researchers.

We have also reorganized the research team, as projected in last year's annual report. Following the lines of the two major operational arms of CSIS, we have separate groups devoted to counter-intelligence and counter-terrorism. These are not, however, their exclusive interests. Other areas are divided between them. For example, the director of the counter-terrorism group is also responsible for CSIS analysis and production and the director of the counter-intelligence group runs our statistical research program.

The abolition of two positions allowed us to increase the research staff this way at the cost of only one new person-year, to 14 from 13. We no longer have an overall research director; coordination between the counter-intelligence and counter-terrorism research groups is provided by the executive director. And now that most officers have desktop computers, there is less need for typing and we were able to eliminate one secretarial position.

Outside the research program, our staff remains as it was last year. It is headed by the executive director who oversees day-to-day operations. We also have a senior complaints officer, an executive assistant who supports both research and complaints functions, an administrative officer who is also registrar of our investigations and coordinates our responsibilities under the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, a records officer, a records clerk and two secretaries. A full staff directory can be found in Appendix D.

APPENDICES

A. Ministerial Directions to CSIS, 1989-90

These are the directions issued to CSIS in 1989-90 by the Solicitor General, under subsection 6(2) of the *CSIS Act*:

1. National Requirements for Security Intelligence
2. Accountability of the Director to the Solicitor General
3. Termination of Foreign Liaison
4. Use of Confidential Human Sources
5. Responsibility for Adverse Recommendations on Security Clearances
6. General Principles and Policies Governing the Conduct of Investigations
7. *Secret*

B. Case Histories

Following are brief outlines of complaints on which SIRC reached decisions in 1989-90.

Security Clearances

Note: Recommendations were not required on all clearance complaints closed in 1989-90. Those resolved before the Committee completed its investigations, withdrawn or beyond SIRC's jurisdiction are not reviewed in this appendix. This includes four complaints against the Department of National Defence.

1. The complainant's Level III clearance was withdrawn because he did not report contacts with officials of a foreign country thought to spy on Canada, contrary to regulations governing his highly-sensitive employment.

The Committee acknowledged that there were grounds for disciplining the complainant for this breach of regulations. But evidence presented by CSIS did not show that the contacts were made for purposes inimical to the security of Canada or that any actual threat to national security resulted.

As there is no reason to doubt the complainant's loyalty to Canada, the Committee recommended that his clearance be restored.

2. The complainant was refused a Level III clearance required for highly-sensitive government employment. After employment was offered, the Service found reason to refuse to recommend security clearance. Major issues raised by the Service cannot be discussed here for security reasons; in very general terms, most boil down to a view that there was a large number of complications in the complainant's life.

The Committee reviewed each of the areas of concern and concluded that all could be met when they were examined in light of the complainant's personal circumstances. The Committee was satisfied that there were valid reasons to believe that the complainant was reliable.

It recommended, therefore, that the clearance be granted.

3. The Canadian Forces were unable to grant the Level II security clearance that the complainant needed to complete specialized training. There was nothing to indicate that he would be a security risk. But it was not possible to meet the requirement of the Government Security Policy that information normally be verified for the previous 10 years or from age 16, whichever is shorter. The complainant was born in another country which cannot be relied on to provide accurate information and he came to Canada less than 10 years ago.

Acknowleging that they slipped up by failing to check the complainant's eligibility for security assessment at the time of enrolment, the Forces offered redress during the Committee's investigation. It proposed to re-enrol the complainant with no loss of seniority and assign him for the time being to duties for which a clearance was not required. He could reapply for Level II clearance in 1992, when the 10-year rule could be met. If clearance was granted then, he would be allowed to transfer back into his former occupation and take the specialized training he sought.

The Committee agreed that the Forces had no choice but to deny this clearance. It recommended that the redress offered by the Forces be implemented.

4. The Canadian Forces cited a number of allegations in support of its decisions to downgrade the complainant's clearance to Level I from Level II and then to withdraw his clearance completely. They centre on the propriety of the complainant's management of his own financial affairs and of his professional conduct before he began full-time employment in the Forces.

The Committee's jurisdiction to hear this case was challenged by the Forces. Under section 42 of the *CSIS Act*, the Committee can investigate when "by reason only of the denial of a security clearance . . . a decision is made . . . to dismiss . . . an individual . . .". The complainant did, in fact, lose his employment, but the Forces said it was not "only" because clearance was denied and, therefore, the Committee had no authority to entertain the complaint. The Committee rejected this objection and proceeded with its investigation.

On the substance, the Committee found fatal flaws in the documentation underlying the decisions to downgrade and withdraw the clearance. For example, "net debt" was confused with "total indebtedness", so the board that made the decisions was not given a correct picture of the complainant's financial situation.

The Committee concluded that the Forces did not have adequate grounds for downgrading or withdrawing the complainant's clearance. It recommended that the original Level II clearance be restored.

Citizenship

5. CSIS held that the complainant had provided information to foreign interests for pay and that the disclosure of some of this information was detrimental to the security of Canada. Paragraph 2(*a*) of the *CSIS Act* provides that "espionage . . . that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage . . ." is a threat to national security.

The complainant acknowledged that he had made contact with foreign interests but said he had done so at the request of his employer and as part of his job.

The Committee concluded that the complainant should not be granted citizenship because CSIS was able to substantiate its allegations against him, providing reasonable grounds to fear that he would engage in activity that threatens national security under paragraph 2(*a*).

6. CSIS held that the complainant had acted as an agent of a foreign country, interfering in the lives of refugees from that country and of Canadians whose ethnic roots are there. It said that the complainant had used pressure to limit criticism of the régime in that country.

The complainant responded that his activities were carried out openly on behalf of a legal organization, incorporated in Canada, most of whose members are Canadians.

In this context, the Committee's responsibility is to determine whether the complainant's activities constitute a security threat under paragraph 2(*b*) of the *Act*—"foreign

influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person".

The Committee concluded that there were no reasonable grounds to believe that the complainant would engage in activities that constitute a threat to the security of Canada, and it recommended that citizenship be granted.

The Governor in Council has accepted the Committee's recommendation.

7. This case is identical in substance to No. 6, above, and the Committee's recommendation was the same. The Governor in Council has also accepted the Committee's recommendation in this case.

Immigration

8. CSIS held that the complainant had undertaken activities in Canada in support of acts of violence in his country of origin. He headed the Canadian branch of an international association alleged to support politically-motivated violence. Under paragraph 2(*c*) of the *Act*, threats to the security of Canada include "activities within ... Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within ... a foreign state".

The Committee was satisfied that the Service had a valid case against the complainant, and it recommended that he be deported.

The complainant has challenged the Committee's procedures and its decision before the Federal Court.

Human Rights Complaints

9. In a complaint lodged with the Canadian Human Rights Commission, the complainant alleged that he was denied employment by the Department of National Defence (DND) because of his national or ethnic origin, contrary to the *Canadian Human Rights Act*. As permitted by law, the Commission referred the complaint to SIRC for a determination whether security considerations cited by the Minister of Defence justified the denial of employment.

DND explained that the complainant could not be employed in the position he sought because it was impossible to complete the necessary Level II security assessment. Under the Government Security Policy, information normally has to be verified back 10 years or to age 16, whichever period is shorter. It would have been necessary to obtain information from the complainant's country of birth, but information from this country was not reliable.

However, after the initial human rights complaint was made, DND offered the complainant alternative employment that did not require security clearance.

The complainant did not avail himself of the opportunity to present evidence to the Committee.

The Committee found that DND applied procedures too mechanically in that it did not even consider using its discretion to waive the 10-year rule. DND did not have any evidence that the complainant might be a security risk, and it made no attempt to find sources of information outside the complainant's country of origin.

The Committee agreed that there was reason to block the human rights investigation on security grounds. But it went on to recommend that security assessment policy be applied in a flexible and humane manner founded on its intent—protection of national interests—rather than on its procedures.

10. Except that the country of origin is different and the complainant is a landed immigrant rather than a Canadian citizen, this case is identical in substance with No. 9, above, and so were the Committee's finding and recommendation.

Section 41

Note: In addition to the cases reviewed here, there were 36 complaints under section 41 that were clearly beyond the Committee's jurisdiction or in which preliminary investigation showed that there was an insufficient factual basis to justify any further inquiry by the Committee. The cases described here are those on which investigations were conducted and reports made.

11. Because of security concerns raised by CSIS, the then Minister of Employment and Immigration cancelled the permit on which the complainant was teaching and conducting research in Canada. The effect was to interrupt the complainant's application for landed immigrant status, and he was ordered to leave the country within two weeks.

The Committee upheld the complaint because the Service's letter to the Minister contained a number of material inaccuracies. There were also a number of material omissions. Together with the tone of the letter, they may have prejudiced the outcome of the Minister's exercise of his discretion.

12. The complainant, a research scientist, was the subject of investigation by CSIS both before and after his application for Canadian citizenship. Among other things, the complainant alleges that the security check for his citizenship application was unnecessarily delayed because he refused to act as a CSIS agent.

CSIS showed that a lengthy investigation was required as it sought clarification of a number of matters, including the complainant's admitted conveyance of documents to his country of origin, which is thought to spy on Canada.

The Committee was satisfied that CSIS acted within its legal mandate and that its conduct in this matter was at all times proper and professional. In particular, CSIS could not be faulted for any delay in processing the complainant's application for citizenship.

C. Vancouver Seminar

Taking advantage of a regular meeting in Vancouver, we invited a number of knowledgeable people from British Columbia to join us on September 7, 1989, for a seminar on our proposals for amendment of the *CSIS Act*. Participants are listed here. They gave us the benefit of their insights without fee, and we are grateful to them.

Phillip Bryden
Faculty of Law
University of British Columbia
Vancouver

E. Robert A. Edwards, Q.C.
Assistant Deputy Minister
Ministry of the Attorney General
Victoria

Brenda Gaertner
Barrister and Solicitor
Vancouver

David Gibbons
Barrister and Solicitor
Vancouver

Georges A. Goyer
Barrister and Solicitor
Vancouver

Gordon Hillicker
Barrister and Solicitor
Vancouver

Art Lee
Barrister and Solicitor
Vancouver

Craig Paterson
Barrister and Solicitor
Vancouver

Val Pattee
Assistant Deputy Minister
Police Services
Ministry of the Solicitor General
Victoria

Murray Rankin
Faculty of Law
University of Victoria
Victoria

Mary Saunders
Barrister and Solicitor
Vancouver

Patrick Smith
Chair, Department of
Political Science
Simon Fraser University
Burnaby, B.C.

Don Stewart
President, Omni Canada
Vancouver

James D. Taylor, Q.C.
Office of Crown Counsel
Nanaimo, B.C.

D. SIRC Staff Directory

Following is a directory of the SIRC staff as of August 31, 1990, when this report went to the printers.

Maurice Archdeacon, Executive Director	(613)	990-6839
Danielle Blache, Secretary		990-8442
Maurice M. Klein, Director of Research (Counter-Terrorism)		990-8445
Luc Beaudry, Research Officer		990-8051
Joan Keane, Research Officer		990-8443
John M. Smith, Director of Research (Counter-Intelligence)		991-9111
Michel Paquet, Research Officer		990-9244
Elaine Grant, Research Officer		991-9112
Sylvia Mac Kenzie, Senior Complaints Officer		993-4263
Claire Malone, Executive Assistant		990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer & Registrar		990-8052
John Caron, Records Officer		990-6838
Roger MacDow, Records Clerk		998-5258
Diane Roussel, Secretary		990-8441

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel

1989-1990

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
365, avenue Laurier ouest
C.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

(613) 990-8441: Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 18h00, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
No de cat. JS71-1/1990
ISBN 0-662-57774-4

Le 28 septembre 1990

L'honorable Pierre H. Cadieux, P.C., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1989-90.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Le président,
John W.H. Bassett, c.p., O.C.

Jean Jacques Blais, c.p., c.r.

Saul M. Cherniack, c.p., c.r.

Paule Gauthier, c.p., c.r.

Stewart D. McInnes, c.p., c.r.

Qu'y a-t-il dans un nom? Ce que nous appelons rose
Par n'importe quel autre nom sentirait aussi bon.

William Shakespeare

Table des matières

1. **Une année charnière** 1

Surveillance ou contrôle? 1
Portée de la surveillance 2
Crédibilité du Service 4
La nécessité d'une surveillance 4

2. **Surveillance** 7

Directives ministérielles 7
Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité 9
Manuel des opérations 10
Autorisations ministérielles 11
Ententes avec d'autres gouvernements 11
Actes illégaux 12
Divulgations 12
Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général 12
Rapports spéciaux 13
Consultations et enquêtes 13

3. **Opérations du SCRS** 15

Statistiques sur les mandats 15
Protections 16
Accès au CIPC 18
Relations avec la GRC 18
Programme d'antiterrorisme 18
Programme de contre-espionnage 20
Opérations mixtes 20
Filtrage de sécurité 21
Filtrage à l'immigration 21
Analyse et production 22
Sciences et technologie 25
Opérations sur les campus 26
Sources ouvertes 28
Étude régionale 29

4. **Le SCRS et les Canadiens autochtones** 31

Notre examen 31
«Extrémisme autochtone» 32
Le cas spécial des Innus 34
Diffusion de l'information 36
Rapports futurs 37

5. **Échanges d'information** 39

Notre étude 39
Ententes avec l'étranger 40
Échanges au pays 43

6. Le legs de l'antisubversion 47

Le legs 47
Notre étude 48
Au départ 49
Les dossiers 50
Ciblage 51
Niveau d'enquête 52
Filtrage de sécurité 52
Une porte de sortie 53

7. Au SCRS 55

Recrutement 55
La promotion de 1989-1990 55
Relations publiques 56
Relations de travail 57
Utilisation du polygraphe 57
Locaux 58

8. Plaintes 59

Le bilan de 1989-1990 59
Deux décisions marquantes des tribunaux 60
Encore la Défense 62

9. Au CSARS 67

Présentation de rapports au Parlement 67
En contact 68
Dépenses 69
Personnel 70

Annexes

A Directives ministérielles données au SCRS, 1989-1990 73
B Résumé des plaintes 75
C Colloque de Vancouver 81
D Répertoire du personnel du CSARS 83

1. Une année charnière

Il y a deux ans, nous avions choisi l'expression courante «franchir le cap» en épigraphe de notre rapport annuel. Ce choix s'expliquait par le fait qu'après certaines difficultés de départ, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) s'engageait sur la voie que le Parlement lui avait tracée en 1984, lors de l'adoption de la *Loi sur le SCRS*. La même expression aurait bien pu être reprise cette année, car de nombreux caps ont été franchis depuis la présentation de notre dernier rapport annuel.

Ainsi, le SCRS a reçu pour la première fois de son existence une décision du Cabinet définissant les priorités en matière de renseignement. Bien que l'ingérence politique représente un danger universellement reconnu dans le monde du renseignement de sécurité, à cause du risque de détournement à des fins partisanes, le leadership politique est de son côté universellement applaudi. Dans notre type de démocratie, la responsabilité ultime du bien-être de la nation repose sur les politiciens élus. Pour paraphraser Georges Clémenceau, le renseignement de sécurité est une chose trop grave pour la confier à des gens de métier. Nous nous attarderons sur les nouvelles priorités au chapitre 2 du présent rapport (page 9).

En ce qui touche le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) auquel nous siégeons, il faut mentionner une décision marquante de la Cour d'appel fédérale rendue dans la cause *Thomson* (voir page 60). Dans cette décision, la Cour reconnaissait le statut du Comité à titre de tribunal quasi-judiciaire dans ses enquêtes sur des plaintes concernant le refus d'une habilitation de sécurité. Cette décision renforce le respect des principes de la justice fondamentale et de la *Charte canadienne des droits et libertés* à toutes les étapes du processus d'habilitation.

L'année visée par le présent rapport a également donné lieu au premier changement dans la composition du Comité. M. Ronald G. Atkey, notre premier président, et M. Frank McGee ont passé à d'autres activités. Notre nouveau président, M. John W.H. Bassett, et un nouveau membre, M. Stewart McInnes, sont arrivés au CSARS en novembre 1989.

L'année qui vient de s'écouler était également celle de la revue par un Comité spécial de la Chambre des communes de la *Loi sur le SCRS* et de la loi correspondante complémentaire, la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Nous avons dû rédiger le présent rapport sans connaître les recommandations du Comité spécial, ce qui expliquera à nos lecteurs réguliers pourquoi nous n'abordons pas dans le présent rapport certaines questions que nous avons déjà soulevées. Nous n'avons pas l'intention de présumer des recommandations du Comité spécial.

Surveillance ou contrôle?

Dans le présent rapport, nous franchissons nous-mêmes un cap mineur, dans l'espoir de mettre un terme à une discussion inutile sur notre façon d'utiliser indifféremment les expressions «contrôle» et «surveillance» pour décrire nos travaux des années précédentes. Dorénavant, nous utiliserons exclusivement le terme «surveillance».

La controverse est loin de se limiter à une simple question de vocabulaire. Dans le contexte des grands pouvoirs dévolus aux comités de contrôle aux États-Unis, certains critiques voyaient dans l'utilisation de l'expression «contrôle» une tentative de notre part d'élargir

notre mandat au-delà de ce qui avait été prévu par le Parlement. Le fond de la question n'était donc pas l'utilisation d'un mot ou l'autre,[1] mais la nature même de nos activités.

C'est pourquoi nous avons choisi en épigraphe cette année la citation bien connue de Shakespeare, «ce que nous appelons rose par n'importe quel autre nom sentirait aussi bon». Nous voulons ainsi réitérer que le changement de terminologie ne signifie en aucune façon que nous percevons notre mandat d'une façon différente. Nous insistons sur ce fait, quel que soit le nom que nous leur donnions, nos activités au CSARS n'ont changé en rien.

Portée de la surveillance

Devant ces changements dans notre terminologie et la composition de notre comité, il pourrait s'avérer opportun de rappeler brièvement certains éléments clés de notre approche à la surveillance.

Au fil des événements: Tout d'abord, nous croyons toujours que le CSARS doit pouvoir à sa discrétion examiner les opérations en cours. La surveillance serait futile si elle se limitait à des dossiers classés et des opérations terminées. Dans le domaine du renseignement de sécurité, plusieurs dossiers ne sont jamais classés et plusieurs opérations ne sont jamais terminées. Si nous nous en tenions à une surveillance après coup, nous n'aurions jamais découvert par exemple que le SCRS n'a toujours pas documenté la menace pour la sécurité nationale, si menace il y a, que représentent certains particuliers dont le dossier reste ouvert dans ce qui reste de l'ancien programme d'antisubversion (voir chapitre 6).

Nous restons évidemment conscients de la possibilité que des demandes de renseignements pourraient à l'occasion nuire à des opérations en cours et nous acceptons certaines restrictions selon le cas. Ainsi, nous retardons parfois notre examen de façon à permettre à des agents du renseignement de consacrer toute leur attention à des activités urgentes de collecte et d'analyse de données, avant de s'attarder à répondre à nos questions. En pratique, une proportion importante de notre surveillance s'effectue après coup. Dans le présent rapport, citons comme exemple notre étude des opérations sur les campus (voir page 27).

Nous ne nous attendons pas à nous faire aviser à l'avance des opérations de renseignement, comme c'est le cas des comités de contrôle américains. Un préavis des opérations nous donnerait l'occasion, et même la responsabilité, de conseiller le SCRS sur ses activités au jour le jour, ce qui ferait de nous des intervenants plutôt que des surveillants, ce qui n'est pas l'intention de la *Loi sur le SCRS*.

Mais il est clairement de notre devoir de suivre le fil des événements. Il n'est pas logique de penser que le Parlement nous ait donné un rôle de chroniqueur. Nous pouvons offrir au Parlement et aux Canadiens et Canadiennes une assurance raisonnable que le SCRS respecte son mandat seulement si nous pouvons à discrétion examiner des opérations en cours lorsque nous croyons que l'intérêt public l'exige.

[1] En fait, la question du vocabulaire en tant que telle ne se pose même pas en français. Dans la version française de la *Loi sur le SCRS*, le terme «surveillance» est utilisé pour traduire à la fois «oversight» et «review».

Accès: L'efficacité de la surveillance sous-entend également le droit de déterminer de notre propre chef les questions que nous examinerons, principe reconnu clairement par le Parlement dans la *Loi*. L'article 39 nous donne accès à tous les renseignements relevant du contrôle du Service ou de l'Inspecteur général, à l'exception seulement des documents confidentiels du Cabinet. À l'alinéa 38*a*), le Parlement nous a également chargé de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions».

La portée de la surveillance — il nous semble évident — doit englober les budgets et les données financières. L'argent est le nerf de la guerre et c'est d'autant plus vrai pour un organisme gouvernemental. Nous négligerions des possibilités de bien comprendre certaines situations importantes si nous laissions de côté la nature des dépenses du SCRS.

Nous n'avons pas l'intention de participer au processus budgétaire, comme les comités américains de contrôle. Là encore, nous serions des intervenants plutôt que des surveillants. Nous ne cherchons pas non plus à refaire le travail du Vérificateur général, qui est mieux en mesure que nous de s'assurer que les fonds ne sont pas mal utilisés.

Cependant, nous continuerons de demander des comptes détaillés des dépenses du Service, car ces comptes nous aident à nous acquitter de notre principale responsabilité ... la surveillance des activités opérationnelles du Service.

Au-delà du SCRS: Le SCRS n'est qu'un maillon de la chaîne du renseignement de sécurité. Il travaille en collaboration étroite avec la GRC (notamment sur le plan du terrorisme), avec les ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale (espionnage et sabotage), avec le Secrétariat d'État (demandes de citoyenneté), avec Immigration Canada (demandes d'entrée au Canada), avec Douanes Canada (exportations illégales de sciences et technologies), avec Transports Canada (terrorisme encore et habilitation de sécurité des travailleurs des aéroports), avec le Conseil privé (analyse du renseignement) et d'autres.

Notre surveillance du SCRS serait incomplète si elle négligeait ces relations. Notre mandat ne nous permet pas de commenter le travail d'autres organismes, mais nous ferions mal notre travail si nous ne gardions pas un oeil sur les liens que le SCRS a avec ces organismes, pour dire ce que nous en pensons.

Idées neuves: L'une des différences les plus importantes entre le contrôle du Congrès américain et notre surveillance vient du fait que le contrôle américain s'étend à l'ensemble du système de soutien du renseignement et de la sécurité des États-Unis, ne s'arrêtant qu'au seuil de la Maison blanche. Au Canada, nous n'avons pas de surveillance autonome de l'appareil fédéral de renseignement et de sécurité dans son ensemble.

Par conséquent, l'examen des liens entre le SCRS et d'autres organismes nous offre une perspective unique. Cette perspective peut également susciter des idées sur des façons d'améliorer le renseignement de sécurité. Nous croyons que le Parlement s'attend à ce que nous partagions nos idées. On ne peut évidemment espérer qu'il s'agira toujours d'idées géniales. Cependant, il serait irresponsable de notre part de ne rien dire et d'attendre que «quelqu'un d'autre» intervienne éventuellement lorsque nous percevons des possibilités d'amélioration. Il n'existe pas de «quelqu'un d'autre» qui a les mêmes possibilités de voir comment les choses fonctionnent (ou ne fonctionnent pas) et de dire ce qui en est.

Crédibilité du Service

Est-ce que la critique publique du Service mine sa crédibilité auprès des Canadiens et Canadiennes et des autres organismes, canadiens et étrangers, avec lesquels il travaille?

Cette crainte doit être dissipée. Le SCRS gagne en crédibilité par la franchise que nous tentons d'appliquer à nos rapports annuels et autres déclarations publiques. Cette franchise témoigne du fait que le CSARS, contrairement aux accusations qui pèsent souvent sur les organismes de réglementation, n'a pas été détourné pour devenir le simple défenseur des gens qu'il est censé surveiller. Cette autonomie du CSARS garantit de plus que l'alerte sera donnée si le SCRS cesse d'être aussi efficace ou équitable. De plus, le Parlement et le public ont droit à tous les renseignements que la sécurité nationale nous permet de révéler.

Pour ce qui est de la crédibilité du Service auprès de ses homologues étrangers, force est de constater que la surveillance externe se répand de plus en plus. C'est un principe bien établi chez les Australiens et les Américains, et les Britanniques semblent vouloir lentement s'y intéresser. Même en Union soviétique, le KGB semble faire des pieds et des mains pour suivre le courant de *glasnost*. Vladimir Krioutchkov, chef du KGB, a déclaré que son organisme apprécierait de pouvoir fonctionner dans un cadre juridique défini.

On peut également conclure sans équivoque que le SCRS est plus solide maintenant, après six années de surveillance, que lors de ses débuts en 1984. Le SCRS a traversé des moments difficiles, dont il ne portait pas l'entière responsabilité. D'après ce que nous en savons, le Service a réussi à se tailler une place et continue de gagner en crédibilité.

La nécessité d'une surveillance

Il est évident que la surveillance complique la vie à un organisme du renseignement de sécurité. Il n'y a pas beaucoup d'institutions publiques qui reçoivent l'examen attentif que nous portons au SCRS ou la publicité qui l'accompagne. Néanmoins, une surveillance autonome est le pendant des pouvoirs que doit nécessairement posséder un organisme de renseignement pour faire intrusion dans la vie privée d'un particulier aux fins de la sécurité nationale. Une surveillance autonome est essentielle pour assurer au Parlement et au public que le Service n'exerce pas ces pouvoirs de façon déraisonnable ou inutile.

La surveillance s'est imposée à cause de la possibilité démontrée d'abus de pouvoirs secrets de la part des responsables de la sécurité nationale. Les États-Unis et l'Australie, tout comme le Canada, ont vécu de tels abus. Au Royaume-Uni, où la surveillance est beaucoup plus bureaucratique qu'externe, les abus semblent moins contrôlés. Plus tôt cette année, les autorités britanniques admettaient que les services de sécurité britanniques avaient menti pour jeter le discrédit sur des terroristes irlandais. La surveillance externe dresse un rempart contre de tels abus.

Il faut bien le dire, à mesure que les années passent et que le SCRS prend la forme qui lui a été définie par le Parlement, il est bien naturel que nous ayons de moins en moins de critiques de fond à formuler. On admet maintenant que l'on avait sous-estimé au départ la difficulté de séparer le SCRS de la GRC. Dans un tel contexte, des accrocs devenaient inévitables. Mais à mesure que le SCRS complète sa transformation en un organisme

moderne de renseignement, on peut prévoir que les plaintes seront de nature moins fondamentale.

Cependant, la nécessité d'une surveillance externe ne disparaîtra jamais. Il y a trois ans, nous citions Juvénal en épigraphe, «Qui gardera les gardiens eux-mêmes?». Cette question a survécu pendant près de deux millénaires parce qu'elle est toujours demeurée pertinente. L'existence d'une surveillance autonome reste la meilleure garantie disponible que le renseignement de sécurité restera dans les limites de la légalité.

2. Surveillance

À cause de ses larges pouvoirs d'enquête et du secret qui entoure nécessairement une bonne partie de son travail, le SCRS fait l'objet de plusieurs mesures de contrôle. Il doit demander à la Cour fédérale du Canada des mandats lui permettant d'avoir recours à des techniques comportant intrusion, par exemple l'écoute électronique. Le Service reçoit une orientation politique du Solliciteur général. L'Inspecteur général agit à titre de surveillant personnel du Solliciteur général. Le CSARS joue le rôle de surveillant à la fois pour le Parlement et pour le public.

Nos fonctions, telles que définies par la *Loi sur le SCRS*, occupent deux grandes catégories, soit l'enquête sur les plaintes et la surveillance de la façon dont le Service exerce ses fonctions.

Nous traitons des plaintes au chapitre 8. Le présent chapitre et les cinq qui suivent traitent de ce que nous avons appris au cours du processus de surveillance, avec autant de détails que le permet la protection de la sécurité nationale. Le présent chapitre se concentre sur les activités spécifiquement désignées dans la *Loi* et sur le processus de surveillance.

Directives ministérielles

Le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS* autorise le Solliciteur général à présenter des instructions écrites au Service. L'alinéa 38*a*)(ii) définit l'examen des instructions du Solliciteur général comme l'une de nos fonctions de routine. Nous examinons également les modifications au Manuel des opérations du SCRS, car elles communiquent aussi des instructions.

L'annexe A présente une liste des sept directives émises en 1989-1990. Il ne serait pas pratique de dresser une liste des modifications au Manuel des opérations et à tout événement, la plupart d'entre elles sont de nature administrative. Nous n'avons aucune objection à formuler à l'égard des directives ministérielles de 1989-1990 ou des modifications au Manuel.

Au cours d'un examen nous avons découvert que des instructions avaient été fournies hors des voies habituelles. Par conséquent, ces directives auraient pu échapper à notre examen. Nous avons porté la question à l'attention du Solliciteur général.

Auparavant, une bonne partie des directives ministérielles représentait un ensemble hétéroclite de mesures mises au point en réponse à des besoins immédiats. Quand un problème surgissait, on rédigeait vite une directive pour le traiter. Ces problèmes touchaient habituellement la protection de la vie privée, l'intégrité d'institutions sociales et des activités légitimes de défense d'une cause et de manifestation d'un désaccord. L'orientation générale de ces directives consistait à augmenter la protection pour les droits de la personne.

Une deuxième orientation: Cette orientation générale s'est maintenue en 1989-1990, mais une deuxième orientation s'est également manifestée. On prend maintenant soin de rendre plus systématique le contrôle ministériel, un contrôle découlant plus de la politique que des événements, comme c'était le cas auparavant.

Une directive sur la responsabilité du directeur à l'égard du Solliciteur général prévoit notamment que les directives ministérielles établissent des principes et des exemples dans

des domaines clés des activités du Service. En vertu de cette directive, le Solliciteur général s'engage à élaborer un cadre de politique stratégique qui intégrera l'orientation établie.

L'une des plus importantes dispositions prévoit que le Solliciteur général fournira chaque année par écrit, au directeur, des instructions établissant les priorités gouvernementales du renseignement de sécurité. Nous discutons plus loin dans le présent chapitre des premières directives concernant les besoins au niveau national de renseignement de sécurité.

Une directive sur les politiques et principes généraux régissant la conduite des enquêtes a comme objet de définir un cadre général qui donnera lieu à des directives plus spécifiques. On y réitère notamment, plus en détail, les cinq principes de base énoncés par la Commission McDonald:

- la règle de droit doit être respectée;
- le moyen d'enquête utilisé doit être proportionné à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution;
- le besoin d'employer diverses techniques d'enquête doit être mis en regard du tort que cela pourrait causer aux libertés civiles, ou à des institutions sociales précieuses;
- plus une technique comporte d'intrusion, plus l'autorisation d'y recourir doit venir de haut;
- sauf dans les cas d'urgence, il faut utiliser les techniques de collecte de renseignements qui comportent le moins d'intrusion avant d'employer celles qui en comportent le plus.[1]

Ces principes méritent d'être souvent répétés, car ils restent aussi pertinents qu'au moment de leur rédaction. Évidemment, ils étaient loin d'être inconnus, mais c'est la première fois que le SCRS reçoit une directive spécifique du Solliciteur général de les appliquer.

Nous apprécions particulièrement le fait que la directive sur les principes généraux reprenne l'un de nos thèmes réguliers, en privilégiant le recours à des sources ouvertes dans la mesure du possible, des publications par exemple, au lieu d'une enquête secrète qui comporte souvent le risque d'une intrusion inutile dans la vie privée.

Définition d'une directive: Dans le contexte du nettoyage en cours dans ce domaine, le ministère du Solliciteur général a également pris des mesures en 1989-1990 pour définir avec précision la nature d'une «directive ministérielle». L'absence de consensus sur une définition nous a déjà posé des problèmes, lorsque nous découvrions que le Ministère ne nous fournissait pas certains documents que le Service considérait comme une directive.

Des zones grises demeurent, notamment la correspondance du Solliciteur général adressée au SCRS sur des opérations de jour en jour. Le Solliciteur général estime qu'il ne s'agit pas de directives, parce que ces communications ne contiennent pas d'«instructions d'application constante». Cependant, une instruction spécifique donnée dans un cas peut servir de précédent pour le suivant, et le suivant, jusqu'à ce que cette instruction devienne une règle aussi rigide que n'importe quelle directive d'ensemble.

---

[1] *La liberté et la sécurité devant la loi*, Deuxième rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 1981, pages 539-540.

Compte tenu du fait qu'il est probablement impossible d'en arriver à une définition parfaitement exacte d'une directive ministérielle et à la suite des consultations que nous avons tenues avec le Ministère, nous sommes convaincus que nous continuerons d'obtenir tout ce dont nous avons besoin pour nous acquitter de nos responsabilités légales consistant à surveiller les directives ministérielles.

Responsabilité de recommandations négatives: Une directive révise le niveau de responsabilité relativement aux recommandations de la part du SCRS de ne pas accorder une habilitation de sécurité. On exige que le directeur (ou un sous-directeur désigné en son absence) approuve personnellement chaque recommandation négative en vertu de la Politique du gouvernement sur la sécurité, c'est-à-dire le filtrage de sécurité des fonctionnaires, des entrepreneurs du gouvernement, des employés des aéroports et ainsi de suite. Auparavant, l'approbation se faisait à un niveau inférieur.

En fait, nous avions déjà recommandé cette façon de procéder. Nous sommes d'avis que les questions d'habilitation de sécurité adverses devraient être traitées à un niveau très élevé, afin de s'assurer que ces recommandations ne sont pas traitées à la légère, ce qui s'est passé d'après des témoignages à nos audiences.

Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité

À long terme, l'événement le plus marquant de 1989-1990 pour le SCRS se révélera probablement être la détermination par le Cabinet de priorités en matière de renseignement de sécurité. Cette directive ministérielle mérite un traitement distinct à cause de son caractère innovateur et historique. Il s'agit de la première fois que le Cabinet établit des priorités pour le SCRS, ce qui comble une importante lacune dans la surveillance politique légitime du renseignement de sécurité.

Cette décision du Cabinet s'est exprimée dans la première d'une série annuelle promise de directives sur les exigences nationales en matière de renseignement de sécurité. On y établit cinq priorités pour les activités de collecte des données, d'analyse et de diffusion du renseignement, jusqu'au 31 mars 1991:

- la sécurité publique;
- l'intégrité du processus démocratique;
- la sécurité des biens gouvernementaux;
- la sécurité économique, et
- la sécurité et la paix internationales.

La plupart de ces priorités se passent d'explication. Comme l'a décrit publiquement le Solliciteur général d'alors, l'«intégrité du processus démocratique» désigne:

la fonction de nos institutions nationales, et des droits et libertés qui sont essentiels au bien-être politique d'une société démocratique. Le SCRS est censé prévenir le gouvernement de toute tentative clandestine, par des étrangers, d'influencer les politiques canadiennes, et des activités visant à provoquer un bouleversement politique par la violence.[2]

La «sécurité économique» se concentre sur la protection des acquis scientifiques et technologiques de la nation. Au chapitre 3, nous faisons rapport des événements ayant suivi notre étude des questions de sciences et technologie de l'an dernier (voir page 25).

Le Solliciteur général a déclaré que la sécurité publique constituait sa priorité et qu'il devait en être de même pour le SCRS et les autres organismes dont il est responsable.[3]

Ce serait aller au-delà de notre mandat que commenter publiquement une politique établie par le gouvernement. C'est au Parlement lui-même que revient le droit et le devoir d'examiner les décisions du Cabinet. L'aspect qui relève de notre mandat est l'effet de la politique sur les opérations du SCRS. En partant, nous pouvons déjà affirmer de façon générale que la détermination de priorités au niveau du Cabinet représente un pas de géant dans la gestion du renseignement de sécurité au Canada. On simplifierait à peine en disant que jusqu'à maintenant, les priorités s'établissaient généralement en fonction d'une combinaison de tradition (habituellement, l'objectif d'une année reste l'objectif de l'année suivante) et de mauvaises surprises lorsque surgissent de nouvelles menaces.

Sauf pour quelques lignes dans nos examens du programme d'analyse et de production et de la protection des avoirs scientifiques et techniques au chapitre 3 (voir pages 19 et 39), il est encore trop tôt pour faire rapport de façon plus détaillée sur la réaction du SCRS. Évidemment, nous suivrons la situation de près.

Manuel des opérations

La révision à long terme du Manuel des opérations du SCRS se poursuit. Il reste encore certaines sections rédigées avant le 16 juillet 1984, date à laquelle le SCRS voyait le jour en héritant des procédés et des responsabilités de l'ancien Service de sécurité de la GRC.

Néanmoins, le SCRS a abordé les principaux domaines relevés dans nos rapports et par le Groupe consultatif indépendant, mis sur pied en 1987 par le Solliciteur général d'alors afin de donner suite à notre rapport sur le programme d'antisubversion. Citons notamment des procédés pour la désignation des cibles d'enquête, le contrôle des sources humaines et la conduite des enquêtes. Depuis le 16 juillet 1984, on compte 106 modifications et 30 nouveaux bulletins qui se sont ajoutés au Manuel.

---

[2] *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 1990*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, le 29 septembre 1989.

[3] Notes pour une déclaration du Solliciteur général devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, le 5 avril 1990.

Modifications en 1989-1990: Les modifications importantes au Manuel des opérations en 1989-1990 prévoient une protection accrue des droits de la personne. On a apporté trois modifications importantes à l'égard des mandats par lesquels la Cour fédérale du Canada autorise le Service à utiliser des techniques comportant intrusion, par exemple l'écoute électronique. Une partie de ces modifications codifie des pratiques établies. Elles comblent également certaines lacunes relevées dans notre étude du programme de contre-espionnage effectuée l'an dernier, la définition du secret professionnel de l'avocat, par exemple, afin de respecter ce privilège. Toutes ces modifications ont été apportées pour le mieux.

Autorisations ministérielles

Plusieurs directives obligent le Service à obtenir l'autorisation du Solliciteur général pour chacun des cas dans certains types d'opérations. Dans le cadre de notre analyse statistique en vertu du sous-alinéa 39*a*)(vii) de la *Loi sur le SCRS*, nous vérifions le nombre d'autorisations par type d'activité, par programme du SCRS et par région, ce qui nous permet de déceler tout changement important justifiant un examen plus poussé.

Nous suivons plus particulièrement les autorisations en vertu de l'alinéa 2*d*) de la *Loi sur le SCRS*, celui sur la «subversion». Le SCRS peut recueillir des renseignements ouverts et des renseignements découlant indirectement d'autres enquêtes sur des présumés subversifs, mais il doit obtenir l'autorisation personnelle du Solliciteur général pour utiliser des pouvoirs comportant intrusion à l'égard de tels sujets. En 1989-1990, comme les années précédentes, aucune autorisation en vertu de l'alinéa 2*d*) n'a été émise. Le SCRS nous avise que ceci n'avait causé aucune difficulté. Au chapitre 6 de ce rapport, nous traitons plus en détail de ce qui reste du programme d'antisubversion.

Il nous arrive également d'étudier minutieusement des domaines plus spécifiques. En 1989-1990, nous avons effectué des études spéciales à l'égard des opérations autorisées sur les campus universitaires et d'une région. Nos constatations figurent au chapitre 3 (pages 27 et 29).

Ententes avec d'autres gouvernements

Le paragraphe 17(1) de la *Loi* permet au SCRS, avec l'autorisation du Ministre, de conclure des ententes avec des gouvernements provinciaux, des corps policiers locaux et provinciaux, des gouvernements étrangers et leurs organismes et des organismes internationaux. En vertu du sous-alinéa 38*a*)(iii), nous sommes tenus d'examiner de telles ententes et d'examiner la collecte de données et de renseignement par le SCRS en vertu de ces ententes.

Il n'y a pas eu de nouvelle entente conclue au pays en 1989-1990. La lacune la plus importante se manifeste dans l'absence d'une entente officielle avec les forces policières du Québec et l'entente avec l'Ontario se limite à l'échange de renseignements avec les forces policières.

Sur le plan international, on a approuvé cinq nouvelles ententes en 1989-1990, élargissant les contacts du Service en Europe, en Amérique latine et en Afrique. L'une de ces ententes, visant à donner au SCRS l'accès à des renseignements pour l'émission de visas, a été

conclue avec un pays qui a des problèmes sur le plan des droits de la personne. Le SCRS est sensible aux difficultés de cette situation et nous avons l'intention de suivre avec une attention particulière le produit de cette entente. Le SCRS a également élargi la portée de ses liaisons avec des organismes de police et de sécurité dans 60 pays, afin d'améliorer son accès aux données nécessaires pour l'évaluation des demandes de sécurité. Des ententes avec deux pays ont pris fin en 1989-1990. Dans l'un des cas, le Service s'objectait aux activités des agents du service étranger à l'intérieur du Canada.

Le chapitre 5 du présent rapport annuel traite des conclusions d'une étude que nous avons effectuée sur les renseignements transmis à des organismes étrangers en vertu d'ententes découlant du paragraphe 17(1).

Actes illégaux

En 1989-1990, on nous a avisés en vertu du paragraphe 20(4) de deux cas où l'on aurait informé le Procureur général que des employés du SCRS pourraient avoir enfreint la loi dans le cours de leur travail.

Dans un cas, un employé aurait obtenu d'un corps policier des renseignements qu'il aurait transmis à un ami à des fins commerciales. Dans l'autre cas, un employé aurait inventé des rapports d'enquête. Cette dernière personne n'est plus à l'emploi du Service. Dans les deux cas, le Procureur général a déterminé que la sécurité nationale ne serait pas compromise par des poursuites et il a transmis les dossiers aux autorités provinciales responsables, afin qu'elles déterminent s'il y a lieu de porter des accusations.

Divulgations

L'article 19 de la *Loi* établit les conditions d'après lesquelles le SCRS peut communiquer les informations qu'il acquiert dans l'exercice de ses fonctions. Il doit nous faire un rapport lorsque, selon l'alinéa 19(2)*d*), ces informations sont communiquées à un ministre ou à une personne appartenant à la fonction publique, une fois que le Solliciteur général a déterminé que leur communication est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient une éventuelle violation de la vie privée.

On nous a fait rapport d'une telle communication en 1989-90 qui ne nous a pas préoccupés. Au chapitre 4 nous traitons de nos inquiétudes concernant la communication d'information par le Service au sujet d'enquêtes dans la possibilité de violence parmi les canadiens autochtones (page 31).

Rapport du directeur et certificat de l'Inspecteur général

En vertu du sous-alinéa 38*a*)(i) de la *Loi*, nous examinons le rapport annuel que le directeur du SCRS présente au Solliciteur général conformément au paragraphe 33(1), ainsi que les certificats par lesquels l'Inspecteur général, en vertu du paragraphe 33(2), indique au Solliciteur général si le rapport est satisfaisant.

Dans son certificat pour 1988-1989, le plus récent à notre disposition, l'Inspecteur général déclare que le rapport annuel du directeur n'était pas suffisamment compréhensif pour ses fins. Ainsi, le rapport annuel du directeur n'abordait pas certaines questions qui avaient été rapportées au Solliciteur général par d'autres voies. Cette préoccupation est accentuée par la nouvelle directive ministérielle sur la responsabilité du directeur à l'endroit du Solliciteur général, dont on a traité précédemment dans le présent chapitre (page 7). La directive prévoit trois types supplémentaires de rapports réguliers de la part du directeur. Nous avons appris que le rapport du directeur pour l'année en cours tiendra compte des suggestions de l'Inspecteur général.

Nous regrettons que le rapport annuel du directeur général aussi bien que le certificat de l'Inspecteur général nous parviennent si tard après la fin de chaque exercice financier que l'information qu'ils contiennent nous est d'une utilité limitée dans la rédaction de notre rapport pour cette année-là. Le rapport du directeur nous parvient à la fin de juillet et le certificat de l'Inspecteur général, à l'automne. Nous continuerons, toutefois, de bien suivre les faits saillants de ces deux documents et ferons part de nos commentaires à la première occasion.

Rapports spéciaux

L'article 54 de la *Loi* nous permet de présenter des rapports spéciaux au Solliciteur général. Nous avons recours à ce droit pour présenter des questions trop importantes ou urgentes pour attendre la discussion à l'occasion du rapport annuel suivant et lorsqu'il est nécessaire de présenter des détails qui ne pourraient pas figurer dans un rapport annuel pour des raisons de sécurité nationale.

En 1989-1990, nous avons présenté deux rapports en vertu de l'article 54. Le premier, sur le filtrage de sécurité à l'immigration, était prêt au moment de la rédaction de notre rapport annuel de l'an dernier et nous en avions alors traité. (Nous avons de nouveaux éléments à présenter sur le filtrage de sécurité à l'immigration; voir chapitre 3, page 22.) Le second rapport, portant sur les enquêtes du SCRS sur les questions autochtones, fait l'objet d'une discussion plutôt détaillée au chapitre 4 du présent rapport.

Consultations et enquêtes

En 1989-1990, nous avons continué d'entretenir des relations cordiales, bien que circonspectes, avec le Service. Cette situation est normale. À long terme, nous partageons les mêmes buts que le Service, soit la protection de la sécurité nationale en empiétant le moins possible sur les droits de la personne. Cependant, à court terme, la lourde responsabilité que porte le SCRS en matière de sécurité nationale risque de lui faire accentuer cette mission au détriment de l'autre, alors que la *raison d'être* de notre Comité est de faire respecter ces droits aussi vigoureusement que le permettent les impératifs de la sécurité nationale. Le SCRS et le CSARS examinent les deux côtés de la même médaille de points de vue différents, ce qui provoque évidemment des tensions occasionnelles.

Demandes officielles: Dans le cadre de notre fonction de surveillance, si l'on ne compte pas les enquêtes découlant d'une plainte, nous avons transmis un nombre record de 175

demandes de renseignements officielles au Service en 1989-1990, pour obtenir 168 réponses.[4] Ces dernières années ont vu une forte tendance à la hausse; nous avions présenté ce qui semble maintenant un modeste total de 96 demandes en 1987-1988 et de 141 en 1988-1989.

En 1989-1990, nous constations que le SCRS avait de plus en plus tendance à contrôler de très près les renseignements qu'il nous transmet. Nous réalisons qu'il s'agit d'une évolution que nous approuvons, soit une gestion généralement plus serrée du Service. Cependant, cette pratique contribue au très long délai qu'il faut pour obtenir nombre des réponses. En 1989-1990, le SCRS prenait en moyenne plus de deux mois pour répondre à une question.

Séances d'information: Nous avons rencontré le directeur trois fois en 1989-1990. Il a assisté à nos réunions régulières à Toronto, le 9 juin 1989, et à Vancouver, le 8 septembre 1989. Nous l'avons également rencontré à l'occasion d'une visite au quartier général du SCRS, le 6 mars 1990.

Comme les années précédentes, nous avons visité des bureaux régionaux du Service lorsque nos réunions régulières avaient lieu ailleurs qu'à Ottawa. Nous avons assisté à une séance d'information sur les opérations régionales à Toronto, le 9 juin 1989, à Vancouver, le 8 septembre 1989 et de nouveau à Toronto, le 19 février 1990. Nous avons également tenu une séance d'information avec l'agent de liaison du SCRS à Washington, le 12 avril 1989.

Au-delà du SCRS: À titre de ministre responsable à la fois du SCRS et de la GRC, le Solliciteur général joue un rôle clé dans le réseau gouvernemental du renseignement de sécurité. Nous avons rencontré le Solliciteur général d'alors en compagnie du sous-solliciteur général, le 11 mai 1989, ainsi que le nouveau Solliciteur général peu après la fin de l'année fiscale visée par le présent rapport, le 9 avril 1990. Nous avons rencontré séparément le sous-solliciteur général le 6 mars 1990.

Nous avons également rencontré le nouveau chef du Centre de la sécurité des télécommunications (CST) le 12 mai 1989, le nouveau secrétaire adjoint responsable de la sécurité et du renseignement le 30 juin 1989 et, à l'occasion d'une brève visite à Washington en avril 1989, l'agent de liaison du Comité consultatif des renseignements du Canada.

Le voyage à Washington avait comme objectif principal de tenir une discussion générale avec des représentants des «Select Committees on Intelligence» du Sénat et de la Chambre des représentants des États-Unis. Comme le renseignement de sécurité, le domaine de la surveillance comporte lui aussi ses techniques propres et nous avons pu échanger des idées sur les meilleures façons de jouer notre rôle.

Inspecteur général: Nous avons continué de profiter de la collaboration étroite de l'Inspecteur général. Bien que le rôle premier de l'Inspecteur général soit de surveiller le SCRS pour le compte du Solliciteur général, l'alinéa 40(*a*) de la *Loi sur le SCRS* nous permet de lui demander d'effectuer certaines recherches. Nous consultons également des rapports sur les recherches qu'il effectue à l'appui de ses rapports au Solliciteur général. Nous nous sommes inspirés de certains de ces éléments au chapitre 3 du présent rapport, dans le cas des mandats (voir page 17) et des opérations mixtes (page 20).

[4] Ceci ne tient pas compte des centaines et centaines de questions verbales auxquelles on a répondu séance tenante et lors d'entrevues.

3. Opérations du SCRS

En plus des fonctions explicitement définies dans la *Loi sur le SCRS*, nous détenons également un mandat ouvert de surveillance en vertu de l'alinéa 38*a*) et de l'article 40. L'alinéa 38*a*) nous charge de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions». Plus spécifiquement, le sous-alinéa 38*a*)(vii) nous donne la responsabilité de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service». L'article 40 nous permet d'effectuer ou de faire effectuer des études afin de «veiller à ce que les activités du Service soient conduites conformément à la présente loi, à ses règlements et aux instructions du ministre ... et qu'elles ne donnent pas lieu à l'exercice par le Service de ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile».

Nous avons traité au chapitre 2 des activités de surveillance définies par la *Loi* et nous passons maintenant à notre surveillance plus générale. Aux chapitres 4 à 6, nous présentons les conclusions de trois études de grande envergure, sur le SCRS et les peuples autochtones, sur les échanges d'information entre le SCRS et d'autres organismes au pays et à l'étranger et sur ce que nous avons appelé le legs de l'antisubversion. Le chapitre 7 porte sur les affaires internes du Service. Le présent chapitre aborde un large éventail de programmes et d'activités du SCRS.

Statistiques sur les mandats

En vertu du paragraphe 21(3) de la *Loi sur le SCRS*, le Service doit obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour la plupart de ses activités comportant intrusion (le recours à des sources humaines et à des agents secrets sont les exceptions). Nous surveillons à la fois les demandes de mandat et l'utilisation des pouvoirs accordés par mandat. Comme l'illustre le tableau 1, le nombre total de mandats accordés et renouvelés a légèrement baissé en 1989-1990 par rapport à l'année précédente.

Tableau 1. Mandats nouveaux et renouvelés de 1987-1988 à 1989-1990

	1987-1988	1988-1989	1989-1990
Nouveaux mandats	67	55	34
Mandats renouvelés	8	35	50
Total	75	90	84

Source: SCRS

On peut difficilement dégager des tendances à partir des totaux indiqués, pour des raisons de statistique et de fond. Sur le plan statistique, il ne s'agit pas de nombres élevés et un groupe limité d'événements sans signification particulière peut avoir une grande influence sur un total. La raison de fond, c'est qu'un seul mandat peut permettre l'utilisation de plusieurs pouvoirs à l'égard de plusieurs cibles, ce qui fait qu'il pourrait être difficile de distinguer une énorme augmentation d'activité qui pourrait être camouflée par des mandats moins nombreux mais plus larges.

Mieux informés: Les Canadiens ont déjà été mieux informés de l'utilisation des pouvoirs accordés par mandat pour le renseignement de sécurité. Avant l'adoption de la *Loi sur le*

SCRS en 1984, ces mandats étaient émis en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*. Comme un mandat émis en vertu de cette loi permettait habituellement l'utilisation d'un pouvoir à l'égard d'une cible, il était possible d'effectuer des comparaisons entre les totaux rendus publics chaque année par le gouvernement. Une augmentation du total signifiait habituellement une augmentation des activités comportant intrusion.

Nous continuons d'espérer que des modifications à la *Loi sur le SCRS* nous permettront bientôt de présenter des chiffres plus révélateurs, plus spécifiquement, le nombre de citoyens canadiens ou d'immigrants reçus qui sont visés chaque année par les pouvoirs accordés par mandat.

Évidemment, les statistiques que nous étudions sont beaucoup plus détaillées que ce que nous pouvons publier. Nous les examinons attentivement et nous demandons les motifs de changements qui pourraient s'avérer importants. À deux reprises en 1989-1990, nous avons officiellement demandé des renseignements sur des tendances que nous avions relevées. Les réponses nous ont satisfaits.

Même dans les statistiques publiées, certains changements sont tellement marqués qu'ils exigent une explication. Le fait que les renouvellements aient quadruplé de 1987-1988 à 1988-1989 ne témoigne pas d'un changement radical dans le ciblage. Il témoigne plutôt du rattrapage rendu nécessaire par les retards dans le renouvellement des mandats en 1987-1988, alors que l'on implantait un processus plus rigoureux. La réduction de niveau de la plupart des cibles d'antisubversion en 1987-1988 a également joué un rôle.

Régime de rapport: En 1989-1990, le SCRS a modifié la formule de ses rapports sur les demandes et l'utilisation de mandats, offrant une série de données différentes et moins détaillées. En règle générale, nous tentons de limiter le fardeau de la surveillance pour le SCRS. Lorsque nous pouvons raisonnablement le faire, nous utilisons les données que le SCRS produit à ses propres fins pour effectuer notre analyse statistique. Cependant, dans le cas présent, nous estimons que les nouveaux rapports ne contiennent pas des données adéquates pour notre travail et nous avons présenté une demande afin d'obtenir le genre de statistiques détaillées nécessaires à la continuité de notre surveillance.

Protections

En plus de notre examen des statistiques, nous lisons les mandats accordés et un échantillon choisi d'affidavits présentés à la Cour fédérale à l'appui de demandes de mandats. Nous portons une attention particulière à la protection des droits de la personne. Comme nous le mentionnions au chapitre 2 (voir page 10), on a modifié le Manuel des opérations du SCRS en 1989-1990 afin de mieux protéger les droits de la personne. Notre examen de mandats et d'affidavits produits en 1989-1990 n'a fait ressortir aucune lacune inquiétante.

Interceptions avec consentement: Une décision rendue en janvier par la Cour suprême du Canada a renforcé la protection des droits de la personne.[1] S'appuyant sur l'interdiction de mesures déraisonnables de perquisition et de saisie par la *Charte canadienne des droits et*

[1] *Mario Duarte* c. *Sa Majesté la Reine et le Procureur général de l'Ontario, le Procureur général du Québec*, le 25 janvier 1990.

libertés, le tribunal a déterminé que la police doit obtenir un mandat judiciaire pour être en mesure d'enregistrer des conversations entre des délateurs ou des agents secrets et des suspects. Auparavant, l'écoute n'était pas limitée si l'une des parties, dans un tel cas le délateur ou l'agent, y consentait.

Cette décision s'appliquait également aux activités du SCRS et le Service a immédiatement pris des mesures pour s'y conformer. Le lendemain de la décision de la Cour suprême, le Service avisait par télex son effectif de n'enregistrer aucune conversation avec une cible sans un mandat valide permettant l'interception de communications verbales.

La Cour suprême n'a pas encore statué sur l'enregistrement vidéo, mais le Service imposait quelques jours plus tard des restrictions similaires aux enregistrements vidéo. Le Service a donné comme instructions à ses agents que même avec le consentement d'une des parties, un enregistrement vidéo ne peut être effectué qu'en vertu d'un mandat, dans une situation où la cible peut s'attendre à une intimité raisonnable, par exemple non dans la rue, mais dans un endroit comme une chambre de motel.

Cependant, le Service enregistre toujours automatiquement tous les appels téléphoniques qu'il reçoit, à son Centre d'urgence. Nous croyons cette mesure appropriée. Le SCRS reçoit des appels lui donnant des indices qui méritent une analyse attentive, ne serait-ce que pour déterminer un mot bafouillé, et il a besoin de ces enregistrements pour son travail.

Nous nous sommes déjà penchés sur l'utilisation, sans mandat, d'appareils enregistreurs avant la décision de la Cour suprême, et nous sommes satisfaits des résultats.

Rapports de l'Inspecteur général: En 1989-1990, l'Inspecteur général a fait rapport sur deux études touchant les mandats. Dans un mini-examen de quatre affidavits présentés sous serment à l'appui de demandes de mandat, l'Inspecteur a découvert quelques erreurs de fait sans importance, des dates inexactes par exemple. Cependant, il a décelé une lacune plus sérieuse, estimant que les agents responsables, d'un niveau hiérarchique relativement peu élevé du SCRS, avaient manqué de rigueur pour déterminer si les faits présumés étaient exacts avant d'attester de cette exactitude. Nous surveillerons les mesures de suivi qui seront prises.

L'Inspecteur général a également effectué une étude approfondie de l'exécution des mandats, en particulier de la conformité du Service aux directives et conditions ministérielles faisant partie du libellé des mandats. Dans l'examen des activités jusqu'au 31 mars 1988, il n'a trouvé aucun cas de non-conformité.

Nous avons été particulièrement rassurés par la conclusion de l'Inspecteur général, à l'effet que le Service a implanté des procédés adéquats pour la protection du secret professionnel de l'avocat. L'essence de cette protection, inscrite au libellé des mandats, tient au fait que lorsque l'écoute électronique capte une conversation entre un avocat et un client, un agent supérieur du SCRS est appelé afin de déterminer si la conversation touche la menace envers la sécurité visée par le mandat. Si la conversation porte sur des questions juridiques légitimes, aucun registre n'est tenu de cette conversation et la bande est effacée.

Accès au CIPC

Un problème de longue date a fini par se résoudre en 1989-90, lorsque des membres du CIPC (Centre d'information de la police canadienne) ont décidé d'accorder au SCRS un accès direct à deux de ses trois banques de données, les registres d'identification et les registres d'immatriculation de véhicules. Depuis des années, on limitait l'accès du SCRS parce que certains membres du CIPC hésitaient à ouvrir les registres à un utilisateur non policier.

Nous ne croyons pas que l'exclusion de la troisième banque de données pose un problème sérieux. Elle contient des renseignements sur les enquêtes policières en cours et en ouvrir l'accès au SCRS soulèverait de sérieuses préoccupations sur la protection de la vie privée des particuliers.

Une autre restriction nous préoccupe moins que lorsque nous en avons fait état dans notre rapport de l'an dernier. Comme le Québec n'a pas signé d'entente officielle de coopération avec le SCRS, il ne permet pas au Service de consulter directement ses registres d'immatriculation. Il s'agit en apparence d'une grave lacune. Cependant, on nous assure que le SCRS parvient à obtenir les renseignements nécessaires.

Relations avec la GRC

Les relations du Service avec la GRC sont entrées dans un cadre plus structuré en 1989-1990, avec la signature d'une lettre d'entente par les deux organismes. La lettre d'entente n'apporte pas d'élément nouveau, mais elle rassemble dans un document cohérent les principes d'une série de directives ministérielles transmises au cours des années aux deux organismes.

On y définit notamment des engagements de la part des deux parties à s'échanger des types déterminés de renseignements, avec des modalités de protection des données ainsi échangées.[2]

Cette situation est source inévitable de tensions entre le SCRS et la GRC. Les poursuites criminelles d'infractions en matière de sécurité, un rôle clé de la GRC, risquent parfois d'exposer des opérations du SCRS dans des domaines où l'efficacité repose sur le secret. Par conséquent, le SCRS est parfois incapable de communiquer tout ce qu'il sait à la GRC. On présente au chapitre 5 un exemple de difficultés qui peuvent survenir de cette situation (voir page 42).

Programme d'antiterrorisme

Le Cabinet a adopté en 1989-1990 le nouveau Plan national antiterroriste du Canada (NPNAT). En vertu du Plan, la responsabilité première du Service consiste à recueillir du

[2] Notes pour une déclaration du Solliciteur général d'alors devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la Loi constituant le SCRS et la Loi sur les infractions en matière de sécurité, le 31 octobre 1989.

renseignement sur les menaces terroristes, pour le transmettre au gouvernement et à la police. Le Service peut également être appelé à fournir un soutien opérationnel au cours d'un incident terroriste, notamment une aide technique spécialisée à l'intention des services policiers sur les lieux.

Le Service a maintenant intégré ce double rôle à son Plan interne de gestion de l'antiterrorisme. On a créé une unité spéciale de préparation d'urgence dans la Direction de l'antiterrorisme (AT) et entrepris la mise au point d'un système automatisé de suivi et de contrôle des données produites lors d'exercices et d'incidents terroristes.

La Direction a produit plus de 1,000 évaluations de menaces en 1989-1990. C'est moins que le niveau de 1988-1989, parce que 1988 avait été une année exceptionnelle au cours de laquelle le Canada avait accueilli plusieurs grands événements internationaux, notamment le sommet économique à Toronto. On a fait des examens approfondis de tous ces événements, à l'exception de celui du sommet économique de Toronto, qui nous est parvenu trop tard pour l'examiner avant que ce rapport soit envoyé à l'imprimeur.

Dans une deuxième décision importante en 1989-1990, le gouvernement définissait pour la première fois des priorités en matière de renseignement (voir page 9). La sécurité publique figurait parmi ces priorités, une question qui touche évidemment la Direction de l'antiterrorisme. Le Solliciteur général d'alors avait déclaré publiquement que pour lui, la sécurité publique était *la* priorité. L'un des effets de cette définition des priorités a été d'améliorer les communications entre l'unité d'évaluation des menaces de l'AT et d'autres ministères fédéraux. La Direction fait également partie maintenant d'un groupe de travail chargé d'élaborer des profils sommaires de pays étrangers, pour le ministère des Affaires extérieures.

La Direction de l'AT a participé à un exercice canado-américain d'antiterrorisme au cours de l'été de 1989. Par la suite, la Direction a participé à un groupe de travail qui a fait rapport au Comité consultatif de la sécurité du gouvernement sur les points forts et les points faibles révélés par l'exercice. On avait prévu un autre exercice pour le début de l'été 1990.

L'année 1989-1990 s'est déroulée sans incident terroriste sérieux au Canada. Cependant, le SCRS a joué un rôle dans l'arrestation de quatre personnes aux États-Unis, présumées d'avoir essayé d'acheter des armes perfectionnées pour l'IRA provisoire.

Air India et Narita: Le Directeur du SCRS nous informe toujours régulièrement à propos des enquêtes sur les explosions d'Air India et de Narita. Nous n'avons rien de nouveau à rapporter, si ce n'est que les dossiers relèvent maintenant plus de la police que d'un organisme du renseignement de sécurité.

Nous comprenons l'impatience du public devant l'absence d'accusations à l'égard de la tragédie d'Air India, mais nous acceptons toujours l'argument qu'une enquête complète de notre part sur le rôle du SCRS doit encore attendre, parce qu'elle risquerait trop de nuire à l'enquête policière et au processus judiciaire.

Programme de contre-espionnage

Il est évident que la *détente* qui est essentielle aux réformes internes du président Gorbatchev a eu un effet sur le programme de contre-espionnage. Nous pouvons en citer un témoignage public, par la publication en janvier 1990 du premier d'une nouvelle série de documents occasionnels sans classement sécuritaire, sous le titre *Commentaire*, où l'on traitait du programme du président Gorbatchev. Nous avions prévu en 1989-1990 d'explorer nous-mêmes l'incidence de la *détente* en pleine accélération sur le renseignement de sécurité, à l'occasion du colloque abordé au chapitre 9 (voir page 68).

Cibles influencées par l'étranger: L'alinéa 2*b*) de la *Loi sur le SCRS* définit comme une menace à la sécurité du Canada «les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.» Les cibles désignées en vertu de cet alinéa font l'objet d'une enquête du CE. En 1988, le Service adoptait de nouvelles règles d'enquête sur ces cibles. Afin de limiter le risque de dépasser les limites de l'alinéa 2*b*) pour s'en prendre à des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, les nouvelles règles restreignaient la portée des activités d'enquête et la quantité de rapports.

En 1989-1990, nous avons examiné comment les règles de 1988 s'appliquaient en pratique. Nous avons choisi au hasard un échantillon des cibles en vertu de l'alinéa 2*b*) dans toutes les régions, pour demander tous les rapports en faisant mention. Nous avons également étudié les décisions pertinentes du Comité d'approbation et de réévaluation des cibles et du Comité de surveillance.

De notre examen des opérations sur les campus, nous avons relevé quelques points dont nous parlerons dans ce chapitre (voir page 27). Mais, dans l'ensemble ce que nous avons constaté lors de notre examen des cibles de l'alinéa 2*b*) était rassurant. Malgré quelques rapports qui nous semblaient injustifiés, le SCRS a clairement évolué vers des rapports plus précis répondant à des objectifs définis d'enquête.

Opérations mixtes

En 1989-1990, l'Inspecteur général a fait rapport au Solliciteur général de deux études sur le respect par le Service de directives ministérielles dans l'exécution d'opérations mixtes à l'intérieur du Canada avec des organismes étrangers de sécurité et de renseignement.

La conclusion d'ensemble est rassurante, l'Inspecteur général ayant rapporté que le SCRS avait mené ces opérations de façon habile et professionnelle. La sélection au hasard de cas en vue d'une étude approfondie englobait un cas maintenant bien connu, l'opération de piégeage qui a mené à l'emprisonnement de Stephen Ratkai en 1989 pour avoir recueilli des renseignements confidentiels sur une base navale américaine à Argentia (T.-N.). L'Inspecteur général a applaudi le travail du SCRS avec la U.S. Naval Intelligence dans ce cas.

Filtrage de sécurité

Le filtrage de sécurité a encore ralenti aux niveaux I (confidentiel) et II (secret) en 1989-1990, mais le SCRS ne semble pas devoir en porter le blâme. L'escalade de la demande s'est poursuivie et la GRC prenait en moyenne huit semaines pour vérifier les empreintes digitales, au cours de sa transition vers un nouveau système informatique. Le SCRS prenait en moyenne 110 jours pour traiter une demande d'habilitation aux niveaux I et II, contre 60 jours l'année précédente.

Toutefois, il y avait de meilleures nouvelles pour le niveau III (très secret). Le délai moyen de traitement d'une demande d'habilitation à ce niveau était tombé de 240 jours l'année précédente à 200 jours en 1989-1990.

Le Service croit que ses objectifs d'une moyenne de 30 jours aux niveaux I et II et de 120 jours au niveau III restent pertinents et réalisables. Lorsque le matériel de la GRC fonctionnera bien, la vérification des empreintes devrait prendre en moyenne moins de deux semaines, ce qui aiderait grandement le Service à atteindre son but.

De plus, quelques changements apportés à la Politique du gouvernement sur la sécurité en décembre 1989 et mars 1990 , pour des raisons différentes, il faut le dire,devraient contribuer à réduire la demande. Ainsi, les ministères peuvent maintenant choisir de ne pas exiger d'empreintes digitales pour le niveau I, sauf lorsqu'une vérification du nom du candidat indique la possibilité d'un casier judiciaire, alors que les habilitations de niveau I et II exigeront une mise à jour à tous les dix ans, plutôt qu'aux cinq ans. (Les habilitations de niveau III doivent toujours être renouvelées aux cinq ans.)

Un nouveau système «portefeuille» assigne la responsabilité pour chaque client à un groupe particulier à l'intérieur de la Direction filtrage de sécurité. On informe simplement les clients des démarches que la Direction prend afin de préparer les évaluations de sécurité. Un rapport étroit entre la Direction et sa clientèle résulterait en une meilleur compréhension de leurs besoins et priorités.

Les statistiques du SCRS indiquent que la demande a une fois de plus augmenté radicalement en 1989-1990. Le nombre de demandes présentées par les dix clients les plus importants (sans compter les vérifications de niveau I pour les employés des aéroports) atteignait un total de 54,342 en 1989-1990, une augmentation de près de 50 p. 100 par rapport aux 37,051 demandes de l'année précédente. On a affecté des enquêteurs supplémentaires au filtrage de sécurité, à Ottawa et à Toronto, afin d'éviter de perdre entièrement le contrôle du nombre d'enquêtes sur place en souffrance.

Filtrage à l'immigration

Le rôle du Service dans le filtrage des immigrants nous préoccupe depuis des années.[3] Les efforts énormes que consacrait le SCRS à ce travail nous semblaient hors de proportion avec le nombre minime d'immigrants indésirables refusés. L'ampleur du retard et des délais excessifs ne surprenait personne.

[3] Voir notre *Rapport annuel, 1987-88*, page 9.

Nous sommes donc heureux d'apprendre qu'un nouveau régime lequel rationalise sensiblement la participation du SCRS dans le processus, est à l'essai dans quatre emplacements. Le SCRS, avec Immigration Canada, le ministère des Affaires extérieures et la GRC, devait procéder à une évaluation de ces projets-pilotes pendant l'été de 1990. En juin, le SCRS nous a indiqué que les «indices préliminaires étaient très positifs». Nous suivrons évidemment cette situation.

Enquêteurs supplémentaires: Entre temps, en réponse aux pressions du ministère des Affaires extérieures, le SCRS a affecté certains de ses enquêteurs d'expérience de ses bureaux régionaux canadiens au filtrage à l'immigration, afin de traiter des dossiers accumulés.

Les Affaires extérieures ont cité quelques cas déconcertants de retard excessif. Ainsi, le traitement du dossier d'un ancien officier des forces américaines démobilisé honorablement avec une habilitation de sécurité de haut niveau et celui d'un jeune Américain de 20 ans sortant de l'école secondaire ont tous les deux pris plus d'une année. Par contre, un ancien agent de police à qui l'on avait déjà refusé un visa américain parce que soupçonné d'abus des droits de la personne dans son pays n'a eu aucun problème avec le système.

Le Ministère citait également un cas apparemment ridicule où l'on avait exigé d'une personne ayant passé comme enfant un an dans un camp de réfugiés en Thaïlande qu'elle fournisse des empreintes digitales prises dans ce pays. Il s'agit d'une exigence à peu près impossible à remplir et insister équivaudrait à un refus d'habilitation.

Analyse et production

Le conte de fées de la Direction de l'analyse et de la production (DAP) s'est poursuivi en 1989-1990. Lors de notre étude spéciale sur la DAP en 1987-1988, nous avions découvert que la Direction était la petite soeur négligée dans la famille du SCRS.[4] Maintenant, Cendrillon semble avoir trouvé son prince et ce changement est pour le mieux.

La nouvelle orientation donnée par le Solliciteur général sur les exigences nationales en renseignement de sécurité (voir page 9 de ce rapport) n'est pas à l'origine de cette transformation, mais elle lui a donné un nouvel élan. Les exigences nationales soulignent que le SCRS est un organisme de *renseignement* dont le rôle ne se limite pas à amasser des données, mais aussi à conseiller le gouvernement en se fondant sur une analyse réfléchie. Les exigences nationales accordent à la DAP le prestige qui lui manquait par rapport aux directions opérationnelles, le Contre-espionnage et l'Antiterrorisme.

Renseignement stratégique: Nous sommes particulièrement satisfaits de l'accent mis par la directive sur des évaluations stratégiques qui, comme on l'a défini publiquement, consolident des données et vont au-delà des intérêts immédiats du ministère et organismes pour la protection du consommateur.[5] L'une de nos critiques fondamentales de la DAP en 1987-

[4] Voir notre *Rapport annuel, 1987-88*, page 39.

[5] *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.

1988, reprise par le Groupe consultatif indépendant de Gordon Osbaldeston, visait l'accent exagéré mis sur l'analyse à court terme de menaces immédiates et d'événements à mesure qu'ils se déroulaient. Notre étude avait révélé très peu d'analyses fondamentales du renseignement stratégique, des études approfondies pour aider le gouvernement à élaborer des politiques et prendre des décisions stratégiques.

Évidemment, le Comité de production du renseignement (CPR) et le groupe supérieur de direction du CPR se fondent sur les exigences nationales pour commander la production de renseignement et revoir les documents ainsi produits.

Le Solliciteur général a également transmis la directive de recourir d'abord à des sources ouvertes, avant de tenir une enquête (voir page 8). Cette initiative est elle aussi la bienvenue. Nous avons à maintes reprises préconisé une utilisation accrue de sources ouvertes en remplacement de techniques d'enquête pouvant faire intrusion dans la vie privée des Canadiens. Des statistiques internes du Service révèlent que la DAP représente la plus importante source de demandes de référence au centre d'information du SCRS (sa bibliothèque).

Rapport d'étape: Au risque de répéter en partie nos propos du rapport de l'an dernier, nous croyons qu'il y a intérêt à résumer ce qui s'est produit à la DAP depuis 1987-1988.

Le nombre d'analystes a presque doublé, et pas seulement sur papier, car il faut souligner que la DAP a longtemps eu un problème de postes vacants. Nous voulons dire qu'il y a presque deux fois plus de personnes en chair et en os qui appliquent leur intelligence à l'analyse. Le nombre global d'années-personnes affectées à la DAP a augmenté de 70 p. 100.

Plus, c'est mieux: Dans le cas présent, plus il y a de gens, mieux c'est, et la seule augmentation d'envergure comporte des avantages. Le nombre de postes supérieurs a carrément doublé. Par conséquent, les employés supérieurs ne sont pas tous débordés par des fonctions de gestion et il y a maintenant plus d'agents supérieurs du renseignement qui font de l'analyse véritable.

Avec plus de postes intermédiaires et supérieurs disponibles, la DAP pourra mieux retenir des gens talentueux dont les ambitions professionnelles normales auraient pu les encourager à quitter la DAP après en avoir épuisé les débouchés limités. En 1987-1988, la DAP représentait une espèce de voie de garage, où un agent du renseignement pouvait reprendre son souffle un peu de temps avant de retourner au «vrai» travail du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme. Maintenant, la DAP est aussi un endroit où l'on fait du «vrai» travail. Plus il y aura de gens faisant carrière à la DAP, plus on développera un fonds collectif de connaissances et d'expérience crucial à la qualité de l'analyse et de l'évaluation.

Une plus grande envergure permet également plus de diversité. La DAP compte maintenant un solide effectif avec des gens spécialistes des affaires économiques, par exemple, et capables de comprendre dix langues (en plus évidemment du français et de l'anglais).

Plusieurs spécialistes aux compétences exceptionnelles ont été recrutés de l'extérieur de la communauté du renseignement, dans l'unité de l'analyse stratégique. Ces spécialistes ont deux rôles à jouer, soit conseiller des analystes subalternes et préparer des documents

importants dans leur domaine. Deux documents de fond ont déjà été présentés au Comité consultatif des renseignements (CCR) du Conseil privé.

C'est également avec approbation que nous constatons que deux agents de liaison de sécurité, c'est à dire des agents du SCRS en poste dans des capitales étrangères, ont joint les rangs de la DAP à la fin de leur affectation extérieure. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous voyons dans les agents de liaison de sécurité revenant de l'étranger des détenteurs de connaissances spécialisées et d'une expérience qui correspondent parfaitement aux besoins de la DAP.

Nouvelles ressources: La DAP a également été renforcée, avec de nouvelles ressources consacrées à la production de renseignement sur l'ingérence étrangère dans les affaires des communautés ethniques au Canada. Il s'agit d'un contrepoids essentiel à notre politique sur le multiculturalisme.

Nous avons de nouvelles ressources s'occupant des questions de sciences et de technologie. Le Solliciteur général d'alors annonçait l'automne dernier qu'il avait demandé des conseils et une évaluation stratégique du renseignement de sécurité sur les transferts clandestins de technologie.[6] Il est question du programme des sciences et de la technologie plus loin dans le présent chapitre.

Réputation grandissante: Plusieurs indices révèlent que l'importance croissante de la DAP à l'intérieur du SCRS s'accompagne d'un respect grandissant à l'échelle de tout le gouvernement. La DAP est maintenant représentée à tous les groupes spéciaux d'examen des évaluations (GSEE) sous les auspices du Bureau du Conseil privé et le directeur général de la DAP participe à la plupart des réunions du GEE (Groupe d'examen des évaluations).

En 1989-1990, quatre nouveaux ministères ont commencé à recevoir tous les rapports du SCRS, le principal mécanisme de diffusion du renseignement par la DAP. La liste de diffusion compte maintenant plus de vingt ministères et organismes.

La DAP a une fois de plus en 1989-1990 effectué un sondage auprès de ses clients, pour découvrir qu'ils estiment généralement que le produit du renseignement continue de s'améliorer, à la fois sur le plan de la rédaction et de la présentation et sur le plan de la qualité des renseignements et de l'analyse présentés. Nous partageons cette opinion générale, avec cependant deux réserves.

- La DAP a semblé lente à adapter ses évaluations à l'évolution de la situation en Europe centrale et en Europe de l'est.
- Certains rapports sur les sciences et la technologie restent trop axés sur les cibles classiques. Nous attendons avec intérêt de voir si on constatera un changement avec l'établissement prévu de relations plus étroites entre le SCRS et le ministère des Affaires extérieures.

---

[6] *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.

Sciences et technologie

Dans un rapport spécial au Solliciteur général en 1989-1990, nous présentions plusieurs propositions en vue de mieux protéger les avoirs scientifiques et techniques du Canada. Nous recommandions que le SCRS demande un mandat, et des ressources supplémentaires au besoin, afin de relever la priorité accordée à la protection des avoirs scientifiques et techniques et de créer des mécanismes pour mieux coordonner des enquêtes en matière de sciences et technologie. Nous préconisions également que le gouvernement renforce l'analyse du renseignement, la recherche et l'élaboration de la politique en ce domaine.[7] En 1989-1990, on a pris des mesures sur chacune de ces questions.

La nouvelle directive sur les Exigences nationales joue un rôle important. L'une des cinq priorités déterminées est celle de la «sécurité économique», définie comme la protection des avoirs scientifiques et techniques. Le Solliciteur général d'alors révélait publiquement l'automne dernier que l'on avait demandé au SCRS:

> . . . de fournir au gouvernement des conseils et une évaluation stratégique du renseignement de sécurité dans le domaine du transfert clandestin de technologie. Nous voulons une évaluation du degré de vulnérabilité de la technologie de pointe canadienne. Le gouvernement veut également une évaluation de la mesure dans laquelle nous sommes victimes d'abus de la part de gouvernements étrangers et des conseils sur la façon de mettre fin à ces abus.[8]

Comme nous l'avons mentionné plus tôt au présent chapitre, la Direction de l'analyse et de la production (DAP) compte maintenant plus de ressources pour l'analyse des questions de sciences et technologie. L'unité a commencé à travailler à l'automne de 1989 sur le document commandé par le Solliciteur général. Avec l'aide de la Direction de la planification du Service et en consultation avec la Direction du contre-espionnage, on avait mis au point en fin d'année un plan de travail en vue d'une étude très poussée. Une question relevée par le SCRS et qui reste à résoudre est celle de la portée de son rôle dans la protection des avoirs scientifiques et techniques.

Perspectives différentes: Des discussions préliminaires générales ont fait ressortir certaines divergences d'opinion entre le gouvernement, les universitaires et l'industrie. Les universitaires ont tendance à se méfier de tout ce qui pourrait entraver la libre circulation des idées et des renseignements. L'industrie semble s'inquiéter plus des concurrents au pays que des gouvernements étrangers. Dans la mesure où l'industrie craint la concurrence étrangère, c'est de la part des pays récemment industrialisés plutôt que de l'inefficace bloc soviétique, qui a toujours tendance à préoccuper le gouvernement.[9] Pour l'industrie, les

---

[7] Voir notre *Rapport annuel, 1988-1989*.

[8] *Responsabilité et efficacité: Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité dans les années 90*, notes pour une allocution du Solliciteur général d'alors devant l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, Ottawa, le 29 septembre 1989.

[9] Dans un témoignage devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi constituant le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*, le directeur général du SCRS admettait cependant le 2 novembre 1989 que d'autres pays s'intéressaient également à notre technologie.

nations du bloc soviétique n'ont pas la technique nécessaire pour présenter une menace sérieuse.

Il faudra également débattre en profondeur, au gouvernement et à l'extérieur, la question de déterminer s'il relève du rôle du SCRS de fournir les renseignements nécessaires pour protéger la technologie de pointe commerciale en plus des secrets de sécurité nationale classiques, de protéger des gadgets supérieurs qui pourraient stimuler l'exportation canadienne autant que des lasers pouvant servir aux bombardiers. Il pourrait s'avérer difficile de faire couvrir les intérêts commerciaux et industriels par la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*. De plus, il faudrait peut-être interpréter de façon excessivement libre la restriction du strict nécessaire imposée aux activités du SCRS par l'article 12.

Le débat est lancé. Dans une présentation au Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi constituant le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* le 5 mai 1990, la Law Union of Ontario déclarait que selon elle, la prévention de l'espionnage industriel ne représentait pas une fonction appropriée pour un organisme national de sécurité.

Contre-espionnage: Sur le plan opérationnel, la protection des avoirs scientifiques et techniques relève du mandat de la Direction du contre-espionnage. Plusieurs de ses enquêtes en cours comportent des éléments scientifiques et techniques, coordonnés par une équipe spécialisée, ce qui n'est pas nouveau.

Ce qu'il y a de nouveau, c'est un engagement, même s'il n'avait pas été respecté à la fin de l'année fiscale visée par le présent rapport, à doter cette équipe d'un effectif complet, alors qu'elle était auparavant ralentie par des postes vacants. De plus, l'équipe des sciences et de la technologie du Contre-espionnage rencontre maintenant chaque mois les principaux intervenants dans le contrôle des exportations de la technologie de pointe. Il s'agit du ministère des Affaires extérieures, qui administre la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, Douanes Canada, qui contrôle les exportations, la GRC, qui collabore avec Douanes Canada pour enquêter sur des infractions soupçonnées, et le ministère de la Défense nationale, avec son intérêt manifeste à l'endroit de la technologie militaire.

Opérations sur les campus

Les opérations de sécurité sur des campus universitaires soulèvent inévitablement des difficultés particulières. La liberté de pensée est une valeur sociale importante dans ce que la *Charte canadienne des droits et libertés* appelle notre société libre et démocratique. Les universités sont souvent un foyer particulièrement actif «d'activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» protégées par l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*.

Évidemment, la liberté de pensée peut également camoufler des activités qui menacent réellement la sécurité du Canada. Il y a un monde de différence entre un penseur et un agitateur. Des activités routinières de filtrage de sécurité peuvent également mener des agents de renseignement sur les campus, par exemple pour vérifier l'exactitude de supposés diplômes.

En 1989-1990, nous avons effectué un examen des opérations sur les campus. Nous partions du cadre politique, notamment la directive ministérielle exigeant que le SCRS obtienne l'autorisation du Solliciteur général, cas par cas, afin d'utiliser des sources humaines et des appareils d'écoute sur les campus, ainsi que les sections pertinentes du Manuel des opérations du Service. La base de la pratique courante en ce qui concerne l'engagement pris par le gouvernement en 1963 à l'effet

> Qu'il n'existe aucune surveillance générale par la GRC sur les campus universitaires. La GRC s'acquitte de ses responsabilités en allant aux universités, tel que requis, pour obtenir de l'information sur les personnes cherchant un emploi dans la fonction publique ou lorsque tout porte à croire que des individus sont impliqués dans l'espionnage ou activités subversives.

Nous avons ensuite étudié toutes les autorisations ministérielles accordées au cours des années civiles 1988 et 1989 pour examiner en profondeur deux cas choisis au hasard (un de chaque année, le premier relevant de l'antiterrorisme et l'autre du contre-espionnage). Finalement, nous avons examiné la mesure dans laquelle le SCRS peut mener des opérations sur des campus autrement qu'avec une autorisation ministérielle.

Le cadre politique: Nous avons relevé des faiblesses dans la directive ministérielle. Ainsi, elle ne couvre pas toutes les activités d'enquête. Elle ne mentionne pas clairement la surveillance, par exemple. De plus, les expressions utilisées ne se retrouvent pas dans la *Loi sur le SCRS*, ce qui pourrait porter à confusion. Ainsi, alors que la *Loi* exige des «motifs raisonnables», la directive mentionne des «indices définis» à l'effet que les cibles proposées menacent la sécurité du Canada.

Nous avons également découvert des divergences importantes entre la directive ministérielle et le Manuel des opérations. Ainsi, alors que la directive exige que le Service demande l'autorisation ministérielle avant d'utiliser une source humaine sur le campus, le Manuel indique que l'autorisation du Solliciteur général *n'est pas requise* lorsque on ne s'attend pas à ce que les étudiants ou les employés de l'université soient présents à l'activité concernée.[10]

Opérations: Cela dit, dans la pratique, le SCRS a généralement une approche prudente. Par exemple, dans au moins un cas le Service s'est adressé au Solliciteur général d'alors avec des plans pour une opération de ce genre non protégée par une directive ministérielle.

Notre examen a donné lieu à certaines observations préliminaires: les opérations autorisées par le Solliciteur général ne sont pas nombreuses; elles se partagent à peu près également entre les programmes de contre-espionnage et d'antiterrorisme; elles ont lieu dans toutes les régions. Dans un cas comme dans l'autre, nous n'avons trouvé aucun signe que les opérations aient eu un effet quelconque à court terme sur les activités normales d'un campus.

---

[10] On est présentement à modifier le Manuel à ce sujet. Il faudra l'approbation du Solliciteur général pour l'utilisation de toutes les sources humaines sous la direction du Service, sans exception, pour les opérations sur les campus.

Cependant, nous sommes un peu préoccupés par la portée de certains rapports. Ainsi, en vertu de l'alinéa 2*b*) de la *Loi sur le SCRS*, les activités «influencées par l'étranger» doivent être de «nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque» pour constituer une menace envers la sécurité du Canada, mais nous avons trouvé des rapports sur des activités ouvertes.

Une autre préoccupation provient d'autres examens que nous avons effectués sur des opérations du SCRS. Nous savons que le Service se rend parfois dans des universités dans le cadre du filtrage de sécurité et qu'il interviewe parfois des professeurs et d'autres personnes au cours d'enquêtes. Comme la directive ministérielle ne s'applique pas à ces activités, elles ne sont pas inscrites sous la rubrique des opérations sur des campus. Nous avons remarqué quelques cas du genre au cours d'autres activités de surveillance, mais il serait préférable que toutes les opérations de ce type soient classées sous cette rubrique, pour faciliter la surveillance de ce domaine très délicat.

Recommandations: Nous recommandons de réviser la directive ministérielle afin de l'harmoniser avec la *Loi sur le SCRS* et de la rendre plus compréhensive. Tout le monde réalise que l'actuelle directive comporte des défauts, y compris le Service et le ministère du Solliciteur général. Il serait utile de consulter des représentants de la communauté universitaire lors de la révision du processus.

Dans le cadre de la révision, nous recommandons plus spécialement de limiter autant que possible les rapports sur des événements publics, afin de ne pas décourager le libre échange des idées.

Finalement, nous recommandons que tous les contacts sur des campus, visés ou non par la directive ministérielle, soient portés aux registres de la même façon que les échanges d'information avec des organismes provinciaux, afin de nous faciliter leur surveillance.

Sources ouvertes

Il n'existe pas de façon pratique d'évaluer l'utilisation de sources ouvertes, des publications comme les journaux et les livres, à titre de remplacement pour une enquête. Les enquêteurs et les analystes peuvent utiliser des renseignements ouverts obtenus par leur lecture privée et en plus, il serait donc quasiment impossible de déterminer si l'on utilise effectivement les renseignements ouverts recueillis par des analystes.

Mais les statistiques fournies par le Centre d'information du SCRS indiquent au moins une augmentation d'utilisation accrue. Les demandes de renseignement avaient augmenté de 45 pourcent en 1989-90 par rapport à 1988-89. Ce n'est pas surprenant que la Direction de l'analyse et de la production était la source du plus grand nombre de demandes de référence. Les Directions du Contre-espionnage et de l'Antiterrorisme ont chacune présenté en 1989-90 environ la moitié du nombre de demandes de renseignement que la DAP.

En 1989-1990, le centre d'information a créé un poste de coordinateur régional, qui est chargé de fournir du soutien et des services, y compris la formation, aux centres de référence (librairies) maintenant implantés dans toutes les régions.

Étude régionale

En 1989-1990, nous avons examiné attentivement l'utilisation des mécanismes d'enquête dans une région en particulier. Nous nous sommes attardés sur tous les aspects des enquêtes comportant intrusion, y compris le recours aux pouvoirs accordés par mandat et à la surveillance, des enquêtes délicates autorisées par le Solliciteur général et les affidavits déposés sous serment à l'appui des demandes pour des mandats d'utilisation de pouvoirs comportant intrusion stipulés dans la loi.

Ciblage: En vertu de la politique du SCRS, il est interdit de procéder à une enquête à un niveau quelconque sans justification et autorisation écrites par la gestion. Nous avons découvert dans quelques cas que la décision de procéder à une enquête se fondait sur des renseignements très limités. Cependant, puisque la Loi sur le SCRS établit un très bas niveau concernant les enquêtes — notre examen des dossiers d'enquête nous a permis de conclure que toutes les enquêtes répondaient aux critères du mandat du SCRS.

Autorisations ministérielles: Certains types d'enquête, par exemple, celles sur des campus, exigent l'autorisation du Solliciteur général, qui est accordée cas par cas. Nous avons examiné toutes les enquêtes ainsi autorisées dans la région en 1988-1989.

Nous avons été satisfaits des données positives présentées par le SCRS dans toutes ses demandes au Solliciteur général et par le système de contrôle imposé à ces enquêtes. Dans un cas, l'enquête avait dérivé vers un territoire interdit, mais le Service a réagi en donnant de nouvelles instructions en vue d'empêcher ce problème de se reproduire. Le nombre total d'enquêtes autorisées par le Solliciteur général était peu élevé et, la plupart était à un niveau très faible.

Mandats et enquêtes: Nous avons porté à l'attention du SCRS deux préoccupations à l'égard d'affidavits à l'appui de demandes de mandat. Certains affidavits ressemblaient plus à une supplication qu'à un énoncé objectif des faits.

On devrait mentionner, cependant que dans l'ensemble, nous avons relevé des améliorations dans la qualité des affidavits par rapport aux années précédentes et que nous n'avons découvert aucun abus de l'utilisation par le Service des pouvoirs accordés par mandat.

De même, notre examen des demandes de surveillance et du déroulement de ces activités, notamment sur le plan de la protection de la vie privée de personnes venant en contact avec des cibles, n'a fait ressortir aucun motif de critique.

Cependant, la conduite d'une enquête soulevait suffisamment de doutes pour justifier un examen distinct. Nous ferons état de nos constatations dans le prochain rapport annuel.

Produit: Nous avons également examiné le produit, c'est-à-dire les renseignements effectivement obtenus par l'utilisation des pouvoirs que confèrent les mandats de la Cour fédérale. Pour des motifs de sécurité, nous ne pouvons pas discuter de nos conclusions en détail. En général nous étions satisfaits du traitement de ces renseignements, bien que nous ayons relevé un cas où il manquait des renseignements importants.

4. Le SCRS et les Canadiens autochtones

Les peuples autochtones figurent sans l'ombre d'un doute parmi les groupes les plus désavantagés de notre société. La Commission canadienne des droits de la personne décrit leur situation comme une «tragédie nationale». Ainsi, elle souligne que les autochtones n'occupaient que 0,73 pour cent des emplois en 1988, malgré le fait qu'ils représentent 2,1 pour cent de la population active disponible.[1]

Comme les autres Canadiens et Canadiennes, les peuples autochtones ont parfois recours à des tactiques de confrontation dans l'expression de leurs griefs.[2] Le potentiel était déjà très clair en 1988, une année particulièrement active à cet égard. Dans une étude, on a dénombré dix blocus de routes et de ponts effectués dans cinq provinces par des groupes autochtones en 1988. Entre autres, le peuple Innu du Labrador s'est attiré une grande attention du public par ses sit-ins en protestation des vols militaires à basse altitude au-dessus de leurs territoires de chasse traditionnels. Des représentants de la Défense craignaient que les Innus n'aient été la cible d'organismes hostiles du renseignement.

Des leaders autochtones ont également fait plusieurs déclarations en 1988 où ils avertissaient du risque de violence. Ainsi, en mai, le chef national de l'Assemblée des premières nations, George Erasmus, lançait l'avertissement que son peuple s'impatientait devant la longueur interminable des pourparlers sur leurs problèmes. S'adressant à toute la nation, il déclarait:

> «Nous sommes peut-être la dernière génération de leaders prête à s'asseoir avec vous pour négocier pacifiquement ... Si vous ne traitez pas avec cette génération de leaders ... nous ne pouvons pas vous promettre que vous aimerez le genre d'action politique violente que nous pouvons presque garantir de la part de la prochaine génération.»[3]

Toutes ces déclarations ont été dûment relevées par le SCRS, pour mener à deux événements distincts en décembre 1988. En premier lieu, un agent de renseignement interviewait Robert Bartel, un missionnaire laïc travaillant auprès des Innus. Deux jours plus tard, un cadre supérieur du SCRS autorisait une enquête nationale sur ce qu'il était convenu d'appeler l'«extrémisme autochtone».

Notre examen

À la suite de questions soulevées par le député Svend Robinson lorsque nous avons comparu devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes le 30 mai 1989,[4] nous avons entrepris un examen des enquêtes du SCRS sur les questions autochtones.

---

[1] CCDP, *Rapport annuel 1989*, pages 15 et 18.

[2] À cause de ces évènements, nous traiterons de cette question en 1990-91.

[3] Cité par la Presse canadienne, le 1er juin 1988.

[4] M. Robinson nous a également communiqué par écrit ce qu'il savait de la situation le 1er juin 1989. Au cours de notre étude, nous avons reçu des lettres de M. Erasmus et d'un membre de la collectivité mennonnite (pas M. Bartel), exprimant tous les deux des préoccupations quant à l'enquête du SCRS.

Après une séance d'information avec le directeur du SCRS le 9 juin, nous avons étudié tous les dossiers pertinents de 1986 jusqu'en juin 1989, ainsi que tous les messages, télex, rapports et autres documents touchant à la fois l'enquête sur «l'extrémisme autochtone» et l'entrevue avec M. Bartel. Nous avons ensuite interviewé des fonctionnaires au quartier général du SCRS.

Nous avons étudié les motifs de la tenue d'une enquête sur l'«extrémisme autochtone» et l'autorisation de l'entrevue avec M. Bartel, le degré d'intrusion autorisé pour l'enquête sur l'«extrémisme autochtone», la façon dont l'enquête a effectivement été menée, la nature de l'entrevue avec M. Bartel et la communication de renseignements au public et aux parlementaires. Après avoir déterminé à une étape préliminaire le caractère distinct de l'enquête sur l'«extrémisme autochtone» et de l'entrevue avec M. Bartel, nous avons examiné séparément ces deux événements.

Le 29 novembre 1989, nous présentions au Solliciteur général notre *Rapport secret relativement à l'entrevue avec les Innus et l'enquête sur l'«extrémisme autochtone»*, en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, recommandant qu'il soit rendu public. Le 5 février 1990, le Solliciteur général communiquait une version du rapport fortement censurée pour des motifs de sécurité nationale et de protection de la vie privée, accompagnée d'un communiqué de presse.[5]

Dans le présent chapitre, nous exposons nos constatations dans la mesure permise par la sécurité nationale, avec plus de détails que dans la version rendue publique par le Solliciteur général. On constatera qu'un énoncé du communiqué de presse du Solliciteur général, à l'effet que nous n'avons trouvé aucune preuve d'inconduite de la part d'employés du Service, ne reflète pas nos conclusions. Dans notre rapport, cet énoncé ne s'appliquait qu'à l'une des activités examinées. Nous avons découvert en effet qu'il y avait eu infraction aux règlements, tel que mentionné au chapitre suivant.

«Extrémisme autochtone»

L'enquête du SCRS sur l'«extrémisme autochtone» était autorisée le 14 décembre 1988, afin de déterminer deux points:

- s'il existait ou non une menace de «violence grave» au sens de l'alinéa 2*c*) de la *Loi sur le SCRS*,[6] et
- si, dans l'éventualité d'une telle menace, une enquête comportant un plus grand degré d'intrusion se justifiait.

Nature de l'enquête: Le mandat de l'enquête était très général, sans désigner comme cibles des particuliers ou groupes organisés spécifiques. On autorisait un niveau très faible

[5] On peut se procurer des exemplaire de la version censurée auprès du ministère du Solliciteur général.

[6] L'alinéa 2*c*) définit comme menaces envers la sécurité du Canada «les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger».

d'enquête, sans utilisation d'un pouvoir quelconque d'intrusion. La façon dont l'autorisation était rédigée excluait l'intrusion dans la vie privée d'un particulier quelconque. Dans la conduite de l'enquête, les agents de renseignement n'ont même pas utilisé l'ensemble des pouvoirs limités qui leur avaient été accordés et aucun civil de la collectivité autochtone ou proche de cette collectivité n'a fait l'objet d'une enquête personnelle.

En fait, l'utilisation de l'expression «enquête» pour décrire cette initiative, bien que strictement exacte, pourrait être trompeuse si elle suggère des activités du genre écoute électronique ou filature. Le SCRS a plutôt effectué une activité de recherche ou de collecte de données, s'appuyant principalement sur des sources ouvertes comme des reportages de journaux et des entrevues avec des personnes connaissant bien le milieu.

L'échéance était relativement brève et l'autorisation prévoyait spécifiquement que l'enquête prendrait fin dès que l'on pourrait tirer une conclusion ferme. Dans un très court délai, les analystes ont conclu qu'ils détenaient suffisamment de données pour conseiller le gouvernement sur l'éventualité d'une menace de violence et l'enquête a pris fin avant l'expiration de la période autorisée.

Rôle du SCRS: Nous sommes d'avis que le SCRS détenait le pouvoir légal de procéder à cette enquête. Il s'agit précisément du genre d'activités pour lesquelles le SCRS a été créé, soit rassembler des faits sur des situations qui présentent la possibilité de devenir éventuellement explosives, en tirer des conclusions et finalement en aviser le gouvernement.

Personne ne peut raisonnablement nier que les peuples autochtones du Canada ont des motifs légitimes de plainte. On peut sans exagérer imaginer qu'au moins quelques têtes enflammées pourraient devenir tellement frustrées par la lenteur du processus qu'elles auraient recours à la violence grave. En fait, en 1988, plus d'un leader autochtone avait lancé des avertissements à cet effet. N'importe quel lecteur attentif des journaux avait également pu relever à cette époque des indices de tentatives d'exploitation de motifs politiques pour cacher des activités criminelles violentes.

Dans cette situation, le SCRS aurait failli à son devoir s'il n'avait *pas* mené d'enquête.

De plus, nous estimons que l'enquête a été menée à un niveau raisonnable. Personne n'a fouillé dans la vie privée de particuliers. C'est dans cette enquête que nous n'avions trouvé aucune preuve d'inconduite de la part d'employés du Service.

Méthode de ciblage: Toutefois, compte tenu du caractère délicat de la question et de la portée de l'enquête, nous émettons des réserves sérieuses sur la façon dont la décision de ciblage fut prise, d'enquêter l'«extrémisme autochtone».

Comme nous l'avons mentionné en passant, un fonctionnaire supérieur a autorisé cette enquête de son propre chef. Ceci était selon les règlements. La procédure du SCRS lui accordait le pouvoir de commander une enquête à ce niveau. En fait, il aurait pu demander une enquête encore plus poussée.

Mais il faut tenir compte de deux autres facteurs pour déterminer le niveau approprié convenant à cette décision de ciblage.

En premier lieu, il y a la longue histoire des relations à tout le moins tendues entre les peuples autochtones et le reste de la société, qui rend probable qu'une enquête par le renseignement de sécurité serait mal accueillie.

Le second facteur provient d'une caractéristique inhabituelle particulière à cette enquête. La documentation à l'appui d'une décision de ciblage désigne habituellement de façon très spécifique les personnes et les organismes visés par l'enquête. Dans ce cas, on ne désignait aucun particulier et aucun organisme, avec en conséquence la possibilité que l'enquête puisse porter sur à peu près n'importe quel membre d'une collectivité autochtone ou personne proche. Il y a quelquefois de bonnes raisons, au début d'une enquête, pour cibler largement. Cependant, dans un tel cas, la décision aurait dû être prise à un niveau plus élevé. Malgré le fait qu'aucun particulier n'ait fait l'objet d'une enquête personnelle, il reste que le ciblage était fondamentalement ouvert, vis-à-vis la collectivité autochtone.

Le SCRS affirme que les étapes menant à la décision de ciblage démontrent un degré approprié de sensibilité. Il s'est tenu à l'avance des consultations internes inhabituellement poussées, touchant à la fois le directeur général de la Direction de l'antiterrorisme et le sous-directeur Exigences, entre autres. On a rédigé une note informant le directeur de l'intention d'autoriser l'enquête.

En témoignage supplémentaire du caractère délicat accordé à cette enquête, le SCRS mentionne des instructions données aux bureaux régionaux d'informer le quartier général de l'issue de chacune des trois étapes de l'enquête.

Nous reconnaissons que le SCRS était sensible au caractère délicat de cette enquête et qu'il a agi en conséquence. Toutefois, selon nous, il aurait eu intérêt à présenter le dossier pour décision de la part de son Comité d'approbation et de réévaluation des cibles (CARC). On aurait ainsi garanti une participation directe du directeur, qui préside le CARC.

À cause des préoccupations soulevées par ce cas, nous examinons actuellement le processus d'approbation de toutes les autres enquêtes en cours.

Le cas spécial des Innus

Le peuple Innu du Labrador représente l'une des collectivités autochtones qui a connu un certain succès en 1988 et par la suite avec des tactiques de confrontation pour attirer l'attention et la sympathie du public sur ses protestations. Selon un article de journal, à l'automne de 1988, des membres de la collectivité Innu ont envahi un terrain d'aviation protégé sept fois en trois semaines pour forcer quatre puissances occidentales à suspendre pendant un mois leurs exercices de bombardement dans le Nord.[7]

À l'occasion d'une visite à Goose Bay en décembre 1988, un agent du SCRS a discuté des manifestations des Innus avec des représentants de la Défense et de la GRC. L'agent

[7] *St. John's Sunday Express*, le 13 novembre 1988.

n'était pas à Goose Bay pour faire enquête sur une personne quelconque, mais pour présenter une séance d'information sur des programmes du SCRS à des agents gouvernementaux. Cependant, il a profité de l'occasion pour s'entretenir avec M. Bartel, qu'il a plus tard décrit comme le leader de la collectivité religieuse auquel les Innus font confiance.

Lorsque cette entrevue a été connue publiquement, les déclarations du SCRS ont par la suite laissé l'impression qu'elle avait été tenue dans le contexte de l'enquête sur l'«extrémisme». Nous reviendrons plus loin dans le présent chapitre sur la diffusion de renseignements par le SCRS. Pour le moment, le point important se trouve dans le fait que le déroulement chronologique des événements indique clairement que l'entrevue avec M. Bartel ne faisait pas partie de l'enquête sur l'«extrémisme» : l'entrevue a eu lieu le 12 décembre 1988, alors que l'enquête sur l'«extrémisme» n'a pas été autorisée avant le 14 décembre.

Contacts communautaires: Une deuxième question se pose alors: l'agent du SCRS avait-il besoin d'une autorisation explicite pour interviewer M. Bartel?

L'agent et le Service décrivent tous les deux l'entrevue comme un cas de collecte de renseignements de source ouverte d'une nature générale, n'exigeant pas une décision officielle de ciblage à aucun niveau. Ils disent que l'entrevue n'était pas un début d'enquête mais simplement une liaison avec M. Bartel, entre autres, afin de déterminer s'il existait des influences ou des intérêts étrangers qui essayaient de manipuler ou d'exploiter les protestations des Innus qui pourraient mener à des actes de violence grave. Ils n'étaient pas intéressés aux manifestations des Innus en soi.

Nous acceptons le principe général de cette distinction. Nous croyons aussi que les agents du renseignement devraient avoir une liberté considérable dans la création et le maintien de contacts avec la collectivité. Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous applaudissions de nouvelles instructions permettant aux enquêteurs d'entretenir des relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles, prêtant l'oreille afin d'obtenir des indices sur des faits nouveaux importants.[8] Nous partageons également l'avis du Service, se fondant sur les débats ayant mené à l'adoption de la *Loi sur le SCRS* en 1984, à l'effet que le Parlement avait l'intention de laisser le Service recueillir librement des renseignements auprès de sources ouvertes.

Cependant, nous terminions nos remarques dans le rapport de l'an dernier en nous disant «satisfaits des lignes directrices précisées (sur les relations avec les communautés ethniques) ... car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes des groupes ethniques».

La procédure du SCRS stipule clairement qu'avant de pouvoir interviewer une personne à propos d'une éventuelle menace envers la sécurité du Canada, il faut une autorisation spécifiant la nature de cette menace.

L'intérêt que pourrait bien manifester un service hostile du renseignement envers une tentative de manipulation des protestations des Innus pouvait représenter un argument raisonnable en faveur d'une enquête. Nous avons déjà indiqué que nous ne contestions pas la

[8] *Rapport annuel, 1988-1989*, pages 21 et 27-28.

décision du Service de faire enquête sur le potentiel général de violence chez les peuples autochtones.

Il est apparent que l'entrevue a eu lieu en tenant compte de cette menace précise, celle d'une influence étrangère dans la collectivité Innu, pouvant mener à la violence politique.

Toutefois, ce contexte sort l'entrevue de la catégorie de la «liaison» ou des «relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles», laissées à la discrétion des agents de renseignement. L'entrevue était dans la catégorie des enquêtes sur une menace spécifique, ce qui exige selon nous une autorisation.

Aucune infraction importante: En conclusion, nous sommes d'avis que l'agent du SCRS a contrevenu à la politique du SCRS en tenant une entrevue relative à une cible identifiable, sans l'autorisation nécessaire.[9]

Cependant, nous n'estimons pas qu'il s'agit d'une infraction importante à la procédure. Nous sommes convaincus que l'entrevue a été tenue de bonne foi, cherchant à connaître directement une situation dont le Service avait entendu parler, et qu'il n'y avait pas d'intention de contourner la procédure. Nous avons également déterminé que l'entrevue n'était sous aucune forme intrusive. Avant l'entrevue, M. Bartel a été informé de l'identité de la personne à qui il parlerait et il n'y a pas eu d'enquêtes.

Diffusion de l'information

Plus tôt dans le présent chapitre, nous avons relevé une préoccupation sur la façon dont le SCRS diffusait de l'information sur de telles questions: les déclarations du Service laissaient régulièrement l'impression erronée que l'entrevue avec M. Bartel faisait partie de l'enquête sur l'«extrémisme autochtone».

Cette méprise est remarquablement constante. M. Robinson indique que c'est l'impression que lui a communiqué le directeur général des Communications lors de leur conversation du 3 mai 1989.[10] C'est ce qu'a rapporté le *Globe and Mail* après son entrevue avec le sous-directeur des Communications internes.[11] C'est également ce que le directeur lui-même nous a clairement déclaré lors de la séance d'information du 9 juin 1989.

Notre préoccupation à l'endroit de cette confusion n'est pas une peccadille. Ce n'est que lorsque l'on comprend le caractère complètement distinct des deux événements qu'il est possible de juger s'il existait une autorisation adéquate, selon la politique du SCRS, de l'entrevue avec M. Bartel.

---

[9] Nous avons appris que le SCRS ne considère pas qu'il y ait eu une forme quelconque d'infraction à la politique ou à la procédure.

[10] En toute justice, il faut mentionner que le directeur général de communications déclare qu'il croit avoir clairement fait la distinction entre les deux événements dans sa conversion avec M. Robinson.

[11] «CSIS probed Labrador Innu and other native groupes», *The Globe and Mail*, le 1er juin 1989.

Le SCRS a expliqué son raisonnement jusqu'à un certain point concernant son association des deux événements. Un rapport d'une entrevue avec M. Bartel, présenté au quartier général le 25 janvier 1989, a fait partie des données dans l'enquête sur l'«extrémisme». Nous acceptons ce raisonnement seulement dans la mesure où le rapport a été fait selon l'autorisation de procéder dans le cadre de l'enquête plus large.

Malgré ce raisonnement, un aide-mémoire interne en date du 27 avril 1989 indique clairement que l'entrevue n'avait pas été effectuée dans le cadre de l'enquête sur l'«extrémisme», mais qu'il s'agissait en fait d'un événement vraiment distinct. Le SCRS aurait dû percevoir cette source possible de confusion.

Divulgation: La diffusion de l'information soulève une autre question. L'une des caractéristiques les plus étonnantes de toute cette histoire est le degré d'ouverture du SCRS. Habituellement, le Service ne révèle rien sur ses enquêtes, en tout cas certainement pas avant qu'elles ne soient connues publiquement d'autres sources. Pourtant, l'enquête sur l'«extrémisme» a été révélée publiquement pour la première fois par le directeur général des Communications, lorsque M. Robinson l'a interrogé sur l'entrevue avec M. Bartel, une question différente.

Dans notre rapport, nous nous demandons si cette manière de procéder se conforme aux dispositions de l'article 19 de la *Loi sur le SCRS*, soit que «les informations qu'acquiert le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi ne peuvent être communiquées qu'en conformité avec le présent article».

Le SCRS affirme avoir la prérogative de confirmer, nier ou garder le silence sur une question, selon ce que le Service juge d'intérêt public. En réponse à notre préoccupation, le Service a déclaré que ses commentaires ont eu l'effet d'éclaircir la situation de cette activité. Le Service souligne également que les résultats de l'enquête n'ont pas été divulgués.

Nous avons toujours la même opinion que dans notre rapport, soit que le Service ne devrait pas confirmer ou nier l'existence d'une enquête quelconque car le «fait même que quelqu'un fait l'objet ou a fait l'objet d'une enquête du SCRS peut entraîner une suggestion de culpabilité».

Rapports futurs

L'expérience que nous avons acquise dans le cadre de cette enquête nous a porté à prendre de nouvelles dispositions à l'égard des rapports spéciaux que nous présentons au Solliciteur général en vertu de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*.

Chaque fois que nous aurons de bonnes raisons de croire que le Solliciteur général voudra rendre publics des exemplaires tronqués d'un rapport présenté en vertu de l'article 54, nous rédigerons deux versions de ce rapport. D'abord, il y aura la version habituelle portant la cote SECRET ou TRÈS SECRET et destinée aux personnes autorisées seulement. Ensuite, nous rédigerons nous-mêmes une deuxième version dont les renseignements délicats seront supprimés afin qu'elle puisse être rendue publique si le Solliciteur général en décide ainsi.

5. Échanges d'information

Afin de s'acquitter de son mandat, le SCRS doit participer à un échange constant d'information avec d'autres organismes, au pays comme à l'étranger. Ainsi, le SCRS doit avoir accès aux registres d'état civil pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis par des personnes qui désirent une habilitation de sécurité. L'information circule aussi dans l'autre sens, vers la police et d'autres organismes lorsque, par exemple, une enquête du SCRS permet de découvrir des preuves d'activités criminelles.

La *Loi sur le SCRS* définit le cadre légal pour de tels échanges. Le paragraphe 17(1) permet au Service de conclure des ententes «ou de coopérer d'autres façons» avec des ministères et services policiers fédéraux et provinciaux, avec des gouvernements étrangers et leurs organismes et avec des organismes internationaux. Les paragraphes 13(1) et (2) permettent des ententes en vertu desquelles le Service pourrait fournir des évaluations de sécurité aux provinces et à leurs organismes, aux forces policières canadiennes, à des gouvernements étrangers et leur organismes ou à des organismes internationaux.

Le sous-alinéa 38*a*)(iii) nous donne un double mandat en ce domaine, «soit d'examiner les ententes conclues par le Service aux termes des paragraphes 13(2) et (3) et 17(1)» et de «surveiller les informations ou renseignements qui sont transmis en vertu de celles-ci».

Notre étude

Nous avons effectué une surveillance régulière des ententes. Nous avons commencé par une lecture complète de toutes les ententes en vigueur (voir notre Rapport annuel de 1987-1988). Nos remarques sur la situation actuelle de ces ententes se trouvent au chapitre 3 de ce rapport (voir page 11).

Par contre, il y a une telle quantité d'échanges que l'échantillonnage représente la seule façon pratique de suivre la transmission de renseignement et d'information. Nous avons procédé ainsi en 1989-1990. Bien entendu, nous nous sommes spécialement préoccupés du traitement de renseignements personnels de nature délicate sur des Canadiens.[1] Nous voulions déterminer si le SCRS prenait des mesures afin de s'assurer que les intérêts des Canadiens étaient protégés lorsqu'il transmet de l'information à des organismes étrangers. Nous voulions également savoir si le SCRS agissait selon sa politique et la loi lorsqu'il recueillait de sources intérieures ou étrangères des renseignements sur des Canadiens.

Nous présentons nos principales constatations et conclusions dans le présent chapitre, sous réserve des impératifs de la sécurité nationale. Nous traitons séparément les échanges intérieurs et ceux avec l'étranger parce que nous les avons examinés de façon distincte et que les différences dans la documentation rassemblée ont donné des orientations différentes aux deux études.

[1] Par «Canadiens» nous entendons les citoyens canadiens et les immigrants reçus.

Ententes avec l'étranger

Le SCRS a conclu plus de 100 ententes avec l'étranger et il a des agents de liaison de sécurité dans quelques pays. Ces ententes permettent des échanges dans un ou plusieurs domaines, soit l'évaluation de sécurité, l'examen des demandes de visa et d'immigration, et le renseignement de sécurité.

Certaines ententes ont été conclues avec des pays et des organismes au bilan peu reluisant sur le plan des droits de la personne. Il s'agit évidemment d'une situation malheureuse mais, nous le reconnaissons, à peu près inévitable. Ainsi, il est évident que le SCRS ne peut pas mettre fin à une enquête sur une personne soupçonnée de terrorisme parce qu'elle franchit la frontière d'un tel pays. Il lui faut également obtenir des renseignements de ces pays pour l'examen des demandes de visa et d'immigration.

Contrôle: En partie parce que le SCRS ne peut se permettre d'être toujours sélectif dans le choix des pays et des organismes avec lesquels il conclut des ententes, nous nous attendions à trouver de strictes mesures de contrôle des renseignements transmis à ces partenaires étrangers. Ce n'était pas le cas.

Aux directions de l'Antiterrorisme (AT) et du Contre-espionnage (CE), où s'effectuent la plupart des échanges, il existe peu de mesures explicites de contrôle. Ces directions se fient presque entièrement à l'expérience et au bon sens des gestionnaires, aux dossiers sur les cas et à la tradition orale pour communiquer ce qu'il faut et ne faut pas faire. La gestion intermédiaire est souvent le niveau où se décide ce qui est transmis à l'étranger.

Une directive ministérielle exige que le Service prenne des «précautions» à l'égard de la transmission à d'autres pays de renseignements sur des Canadiens. Le dossier ne nous donne pas les moyens de surveiller si le Service avait tenu compte de la nationalité; dans les registres d'échange d'information que nous avons examinés, la nationalité n'était pas mentionnée.

Il serait utile si les registres étaient chiffrés afin que l'on puisse déterminer à première vue si l'individu était canadien ou non. On serait rassuré que la nationalité avait été considérée avant la diffusion de l'information.

Dans certains dossiers, nous avons trouvé des avertissements à l'effet qu'il faudrait déterminer avec prudence l'information qu'une direction peut transmettre à des destinations précises. Cependant, ces avertissements sont habituellement perdus dans d'épais dossiers et ils peuvent facilement échapper à l'attention. Le SCRS n'a pas inclus dans son Manuel des opérations des avertissements généraux sur des organismes et des pays à l'égard desquels on devrait exercer une prudence particulière pour protéger les droits de la personne.

Nous ne voulons pas suggérer ici que le SCRS ne se préoccupe pas des risques d'échanges avec des pays au bilan douteux sur le plan des droits de la personne. Les ententes avec de tels pays se limitent habituellement à de simples vérifications pour l'examen des demandes de visa et d'immigration et dans la plupart des cas, le nombre des échanges est restreint. Le SCRS a d'ailleurs cessé de coopérer avec un pays pour des questions de droits de la personne.

Nous avons également découvert que la Direction de la liaison externe a joué un rôle important. Notre examen des dossiers a révélé qu'elle avait parfois empêché, ou en tout cas forcé à réévaluer, la transmission de renseignements à des organismes étrangers, parce que ces données allaient au-delà des restrictions prévues par les ententes ou qu'il s'agissait de données très délicates. Cette Direction est également intervenue à certaines occasions, lorsque des directions opérationnelles cherchaient à négocier des ententes qui seraient allées à l'encontre de la politique extérieure du Canada.

Cependant, la Direction de la Liaison externe a maintenant disparu. Certains détails restent à définir, mais il est clair que ce sont les directions opérationnelles qui contrôleront entièrement la liaison au jour le jour avec l'étranger.

Cette partie de notre étude nous a laissé deux préoccupations, soit l'absence de politique et procédures d'ensemble pour assurer qu'il n'y ait que des échanges appropriés et deuxièmement, la disparition d'un examen indépendant fournit à l'intérieur du Service par la Direction de la liaison externe.

Information sur des Canadiens: Nous n'avons pas été en mesure d'effectuer un échantillonnage adéquat de l'information transmise par le SCRS à ses partenaires étrangers. Les missions des agents de liaison de sécurité à l'étranger gardent un registre des échanges et il est possible d'examiner les dossiers sur place. Cependant, les communications qui passent par l'entremise de ces agents semblent être classées par sujet au quartier général du SCRS. Par conséquent, les numéros de registre des agents de liaison de sécurité à l'étranger ne sont d'aucune utilité pour retracer les registres au quartier général et nous n'avons pas été en mesure de retrouver de nombreux documents que nous désirions examiner. Nous continuerons l'échantillonage en 1990-91, afin d'établir une base adéquate d'examen.

Dans ceux que nous avons pu dénicher, nous n'avons trouvé aucun cas de transmission illégale d'information à des organismes étrangers. En fait, nous avons relevé des cas où le SCRS a refusé de façon parfaitement justifiée de répondre à des demandes d'organismes étrangers. Citons par exemple une demande de renseignement sur un organisme d'aide non-gouvernementale.

Toutefois, sans pouvoir donner de détails pour des motifs de sécurité nationale, nous avons également relevé certains cas importants et nous n'avons pas encore examiné suffisamment de dossiers pour être en mesure de juger avec assurance que les échanges avec d'autres pays se déroulent généralement de façon appropriée.

Une directive ministérielle précise que de l'information sur des Canadiens peut être transmise aux partenaires étrangers du Service seulement lorsqu'elle touche des activités «préjudiciables aux intérêts du Canada». Cette protection pourrait s'avérer insuffisante. Avant de transmettre de l'information, les organismes américains envisagent la possibilité que cette information pourrait «compromettre l'intérêt de la personne» et considèrent aussi l'intérêt national.

Le SCRS devrait peut-être exiger un équilibre entre l'intérêt de la personne et l'intérêt national avant de transmettre des renseignements. Ceci ne devrait pas empêcher le Service, pas plus que les organismes américains, de divulguer des renseignements, par exemple, concernant un complot au sujet de bombes, parce que l'intérêt national du Canada

comprend ses obligations internationales de contrecarrer le terrorisme partout. Mais ceci empêcherait la divulgation d'information peu importante dans un contexte canadien mais pourrait être considéré comme dommageable ailleurs, par exemple, information concernant une personne qui a participé à un mouvement pacifiste dans un autre pays.

Le SCRS a une politique interdisant de fournir des renseignements qu'un gouvernement ou un organisme étranger peut utiliser pour la répression intérieure. Le Service n'exerce cependant aucun contrôle réel sur l'utilisation des renseignements qu'il transmet.

Entrée aux États-Unis: Ces dernières années, la question de la transmission de renseignements sur des Canadiens à un organisme étranger a été mise en évidence dans le cas de l'entrée aux États-Unis. Pendant plusieurs années, le Service de sécurité de la GRC a transmis des renseignements sur des Canadiens à l'Immigration and Naturalization Service (INS) américain, qui s'en servait pour interdire l'entrée à certaines personnes. Il ne fait aucun doute qu'une partie importante des renseignements ainsi transmis ne pourrait plus être recueillie dans le cadre des restrictions imposées par la *Loi sur le SCRS* en 1984.

En 1980, la GRC résiliait son entente de partage d'information avec l'INS et demandait à cet organisme d'éliminer de ses dossiers les renseignements reçus auparavant. Nous avons appris que l'INS a entrepris ce travail sans le mener à terme. L'un des motifs provenait d'une disposition du McCarran-Walter Act américain, permettant de refuser l'entrée aux frontières à des personnes ayant exprimé des vues contraires à la politique gouvernementale américaine. L'INS a semblé éprouver un besoin irrépressible de connaître l'identité de gens dans cette catégorie.

Le SCRS n'a pas de contact direct avec l'INS et lorsqu'un organisme américain ayant accès à de l'information canadienne a demandé au SCRS l'autorisation de transmettre des données périmées à l'INS, le SCRS a de bon droit refusé cette autorisation.

En janvier 1990, le Congrès américain abrogeait cette disposition du McCarran-Walter Act. Le SCRS pourrait prendre avantage de cette disposition de presser à nouveau l'INS de nettoyer ses dossiers contenant des renseignements canadiens périmés.

Coopération avec la police: Les forces policières canadiennes participent également à des opérations internationales touchant des infractions en matière de sécurité et leur chemin croise parfois celui du SCRS. Ces occasions provoquent une partie des tensions entre le Service et la police, tensions inhérentes au système. Avec son mandat d'amener les criminels en justice, la police a un motif de traiter toute forme d'information comme un élément de preuve susceptible d'être produit devant un tribunal. Le SCRS détient un mandat différent, celui de recueillir des renseignements pour conseiller le gouvernement, et il éprouve de toute évidence des réticences à partager des renseignements qui pourraient «brûler» une source.

Au cours de notre examen, un haut fonctionnaire d'un pays étranger a porté un problème à notre attention. Il se préoccupait du manque de collaboration entre le SCRS et la GRC qui, du point de vue de l'étranger, créait des complications dans une enquête internationale d'antiterrorisme. L'opération devait se solder par un succès et aboutir à l'arrestation des terroristes. Le tort possible peut se mesurer par l'insécurité ressentie d'un pays ami important sur l'aptitude à coopérer de la GRC et du SCRS.

Nous avons également pris connaissance d'un cas où une force policière (pas la GRC) avait traité directement avec un organisme étranger. Les policiers avaient appris la possibilité d'une menace terroriste contre le pays étranger concerné et le SCRS n'a eu vent de la menace que par l'intermédiaire d'un organisme homologue du renseignement dans l'autre pays.

Renseignements reçus: Lors de nos visites de missions d'agents de liaison de sécurité à l'étranger, nous avons découvert que la plupart des échanges d'information se faisaient d'organismes étrangers vers le SCRS, plutôt que dans l'autre sens. Cette situation confirme que le Canada se fie au bon vouloir d'autres pays pour son renseignement de sécurité étranger.

Recommandations relativement aux échanges étrangers: Nous croyons que le Service doit élaborer un ensemble complet de politique et de procédures régissant les échanges.

Dans le cadre de ce processus, il lui faudrait mettre au point quelque chose de voisin du principe américain de l'information «compromettant les intérêts de la personne», afin d'offrir aux Canadiens certaines garanties que des renseignements à leur sujet, même détenus de façon légitime par le SCRS, ne tombent pas entre les mauvaises mains. Si les données pertinentes étaient étiquetées en ce sens, on pourrait les retirer des rapports transmis à l'étranger, en particulier vers des pays connus pour leur non-respect des droits de la personne.

En plus, il y a un besoin de nouvelles procédures pour coder les documents relativement aux échanges faites par les agents de liaison de sécurité afin que l'on puisse les retrouver dans les dossiers du Quartier général.

Échanges au pays

Le SCRS a signé des lettres d'entente avec la plupart des provinces et des grands corps policiers, de même qu'avec des ministères et organismes fédéraux. Une bonne partie des renseignements que le Service demande à des ministères et organismes fédéraux ou provinciaux s'applique au filtrage de sécurité. L'échange s'effectue dans les deux sens avec les corps policiers dans le cas des infractions en matière de sécurité.

Les préoccupations du public dans ce domaine se sont concentrées sur l'accès par le Service à des renseignements personnels de nature délicate, les dossiers de santé et de bien-être par exemple.

Comme dans notre étude des échanges internationaux, les registres tenus par les bureaux régionaux du SCRS nous ont causé certaines difficultés. Les pratiques varient selon la région. Ainsi, certaines régions ne portent aux registres que les échanges écrits, alors que d'autres enregistrent tout contact avec d'autres organismes. Cependant, nous avons pu effectuer un échantillonnage adéquat des échanges dans toutes les régions.

Dossiers médicaux: Nos discussions avec des gestionnaires du SCRS ont fait ressortir une conscience très claire des dangers dans l'utilisation de renseignements médicaux avec l'avis que ce genre d'information ne répond habituellement à aucun objectif opérationnel valable. Dans certaines provinces, la loi restreint l'accès aux renseignements médicaux et de

plus, certaines des ententes du Service avec des provinces excluent spécifiquement les renseignements médicaux.

Cependant, le SCRS a effectivement accès à certains autres dossiers tenus par les autorités de la santé. Le Service utilise des données sur les naissances, les décès et les mariages pour déterminer l'identité de personnes soumises au filtrage de sécurité et aux enquêtes lorsque l'on soupçonne des menaces à la sécurité nationale. Il obtient aussi parfois des données à partir des dossiers d'assurance-maladie, tels des noms, des adresses et des employeurs, là encore afin de confirmer une identité.

Autres renseignements personnels: Notre vérification a fait ressortir quelques cas où le SCRS avait reçu des renseignements personnels de nature délicate différente. Par exemple, le Service a reçu des données biographiques, les antécédents d'emploi et un registre des prestations d'assurance-chômage d'une personne. Malgré la nature délicate de tels renseignements, nous estimons que le Service était justifié de dresser un profil complet de cette personne, un ancien employé fédéral aigri qui avait menacé de fournir de l'information à un autre pays connu pour ses activités d'espionnage au Canada, étant allé jusqu'à chercher à entrer en contact avec des représentants de ce pays.

Toutefois, de façon générale, le Service présente un nombre restreint de demandes visant des renseignements personnels de nature délicate.

Le mandat: Nous avons relevé certaines demandes du SCRS, en particulier à la police, qui nous semblaient présenter une justification ténue par rapport à la *Loi*. Ces préoccupations relèvent peut-être plus de la forme que du fond, car nous ne croyons pas qu'il y ait eu de tort réel. Mais nous croyons qu'il est important de rappeler ici que le mandat du Service n'est pas sans restrictions.

Dans un cas, le Service avait demandé des renseignements sur le propriétaire d'une boutique qui avait accepté de vendre une publication associée à un groupe cible. La section du renseignement du corps policier local a déclaré au Service que l'établissement en question avait des liens avec des éléments criminels. La publication est de toute évidence publique et légale. Selon nous, cette demande s'approchait dangereusement d'une infraction à la protection offerte par l'article 2 de la loi, aux «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord».

Surplus d'information: Nous avons aussi découvert que le Service reçoit souvent des renseignements qu'il n'avait pas demandés. Par exemple, en réponse à une demande de données figurant à des dossiers d'assurance-maladie, les autorités provinciales ont rapporté au SCRS que la personne en question était en prison à une date donnée. Le Service ne peut pas empêcher les gens de lui fournir des renseignements inutiles, mais nous croyons qu'il devrait se donner officiellement comme règle de ne pas conserver dans ses dossiers de tels renseignements.

Cependant, les renseignements présentés volontairement peuvent également s'avérer utiles. Une province a rapporté certaines demandes de renseignements qui ont mené le SCRS à soupçonner un pays étranger que l'on sait espionner au Canada de rassembler des données pour mettre au point des couvertures à l'intention «d'illégaux», des agents se faisant passer pour des Canadiens. Ce genre de renseignements relève clairement du mandat du Service.

Demandes des forces policières: Dans deux régions, nous avons découvert des demandes de renseignements de la part de forces policières qui, selon nous, allaient au-delà du mandat du SCRS.

Dans un cas, une force locale demandait des renseignements sur une personne qui avait porté plainte devant la commission de police et le Service avait répondu avec une foule de détails, notamment sur les affiliations politiques de cette personne et les activités de ses enfants. Nous ne voyons pas comment cela se justifie dans le cadre du mandat du SCRS de s'occuper des «menaces envers la sécurité du Canada». Ceci est arrivé il y a déjà plusieurs années, et le Service nous assure que les ententes faites avec les forces policières verraient à ce qu'une telle situation ne se répète jamais.

Nous avons également une préoccupation que nous pourrions qualifier de technique à l'égard d'une série de demandes de renseignements de la part d'une province, présentées au SCRS pour des fins de filtrage de sécurité. En principe, cette situation ne pose aucun problème. Toutefois, le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le SCRS* prévoit explicitement qu'il faut une entente officielle pour que le SCRS puisse fournir des évaluations de sécurité à des provinces. Il n'y a pas d'entente du genre. Nous sommes présentement à vérifier le côté légal afin de permettre ce genre de communications selon la Loi.

Politique et procédures: Comme dans notre étude des échanges avec l'étranger, nous avons relevé une lacune dans l'orientation donnée par le quartier général sur les échanges au pays. On ne définit même pas ce qui constitue un échange, ce qui oblige les régions à décider de leur propre chef ce qu'il faut porter aux registres. Pour combler cette lacune, chacune des six régions a créé son propre guide, dont la qualité nous a impressionnés. Il s'agit néanmoins d'un domaine où il faudrait clairement des procédures à l'échelle nationale, des modèles et définitions.

Recommandations relativement aux échanges à l'échelle nationale : Dans le rapport complet que nous présenterons au Solliciteur général, nous formulons plusieurs recommandations en vue de nous permettre d'effectuer de meilleures vérifications à l'avenir. La plupart sont de nature technique, mais trois d'entre elles portent plus sur des principes.

Nous recommandons d'abord que tout renseignement extrait de dossiers de filtrage de sécurité pour d'autres enquêtes soit porté aux registres de la même façon que des échanges avec d'autres organismes afin que nous puissions facilement l'identifier lors de notre examen. Les données obtenues pour le filtrage de sécurité sont conservées à l'écart de la banque de données principale du SCRS et ne peuvent être consultées qu'avec une autorisation spéciale. Cependant, une fois ces données consultées et transférées à d'autres dossiers, l'accès n'est plus soumis aux mêmes restrictions.

Nous recommandons également que le SCRS tienne un registre de tous les échanges avec d'autres organismes, dans le contexte de lettres d'entente officielles ou autrement. Sans registre, la responsabilité de ces échanges officieux peut se limiter à l'enquêteur particulier qui y participe.[2]

[2] Une fois notre recherche complétée, le SCRS nous a avisés que le Directeur, en juillet 1989, avait commandé le développement et la mise en marche d'un processus pour retracer les échanges de renseignement.

Finalement, nous recommandons que le SCRS soit tenu d'obtenir un mandat de la Cour fédérale du Canada pour avoir accès aux dossiers médicaux. Le SCRS nous informe qu'il y a déjà des ententes explicites avec quelques provinces à l'effet qu'aucune demande pour de tels renseignements ne sera faite sans être accompagnée d'un mandat. Nous croyons que les Canadiens de toutes les provinces devraient avoir la même protection par l'exigence d'un mandat qui ferait partie de la Loi sur le SCRS ou qui serait établie par une directive ministérielle.

6. Le legs de l'antisubversion

Il y a trois ans, à l'occasion de notre première étude en profondeur d'une direction opérationnelle du SCRS, nous avions découvert que le programme antisubversion allait trop loin. Trop de gens faisaient l'objet d'enquêtes comportant intrusion non pas à cause de leurs propres activités, mais à cause de leurs liens avec des organismes réputés «subversifs» ou simplement à cause de leurs contacts avec des personnes liées à de tels organismes.[1]

Nous recommandions alors d'éliminer la Direction de l'antisubversion. Parmi les enquêtes d'«antisubversion» méritant un suivi quelconque, nous recommandions de confier à la Direction du contre-espionnage (CE) celles qui visaient des organismes et des particuliers subissant une influence étrangère indue et de transférer à la Direction de l'antiterrorisme (AT) les enquêtes sur des risques réels de violence politique. Selon nous, cette répartition mènerait à un ciblage plus réaliste. Nous insistions particulièrement sur la nécessité de mettre fin au «ciblage par catégorie», c'est-à-dire le déclenchement automatique d'une enquête sur chacune des personnes associée à un degré quelconque à un organisme ciblé. Nous disions que des particuliers ne devraient être ciblés que lorsque leurs activités personnelles représentent une menace pour la sécurité du Canada, au sens de la *Loi sur le SCRS*.[2]

Nos recommandations sur le ciblage rejoignaient l'un des cinq principes de la Commission McDonald cités au chapitre 2 (voir page 8) : le moyen d'enquête utilisé doit être proportionnel à la gravité de la menace et à la probabilité de sa mise à exécution, de même que l'exigence de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* obligeant le Service à restreindre sa collecte de renseignements «dans la mesure strictement nécessaire». De toute évidence, le degré d'enquête strictement nécessaire sur une menace documentée inexistante est lui aussi inexistant. Ce principe a inspiré des conclusions clés présentées à la fin du présent chapitre.

Le legs

Le rapport du Groupe consultatif indépendant créé par le Solliciteur général d'alors pour donner suite à nos conclusions sur le programme d'antisubversion (rapport Osbaldeston)[3] reprenait nos critiques et nos recommandations. La Direction de l'antisubversion était démantelée en novembre 1987 et les enquêtes les plus importantes étaient transférées au CE et à l'AT.

---

[1] Nous tenons à préciser d'emblée que nous utilisons l'expression «subversion» et ses dérivés pour une simple question de commodité. Nous n'aimons pas cette expression parce qu'elle ne se trouve pas dans la *Loi sur le SCRS* et en l'absence d'une définition stricte, la «subversion» devient trop facilement une catégorie fourre-tout regroupant sans distinction toutes sortes de gens, des excentriques aux psychopathes. Cependant, c'est l'expression utilisée par le Service et plusieurs autres organismes et c'est pourquoi nous la reprenons ici, au lieu d'en proposer une autre.

[2] Pour un exposé plus complet de nos constatations et conclusions, consulter le *Rapport annuel, 1986-1987*.

[3] *Des ressources humaines et un processus en transition*, rapport présenté au Solliciteur général par le Groupe consultatif indépendant sur le SCRS, 1987.

Cependant, dans le rapport Osbaldeston, on soulignait que même après avoir réaffecté certains dossiers et en avoir transféré d'autres aux archives, il en resterait toujours concernant des activités relevant de l'alinéa 2*d*) de la Loi.

L'alinéa 2*d*) fait partie de la définition des menaces envers la sécurité du Canada. Il englobe «les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime du gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement, par la violence». Comme les autres parties de la définition, celle-ci exclut «les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» qui n'ont pas de lien avec une menace définie envers la sécurité du Canada.

Le legs, tel que déterminé par le SCRS en consultation avec le Solliciteur général d'alors, a été confié à la Direction de l'analyse et de la production (DAP). On demandait à la DAP de suivre les activités des particuliers et organismes faisant partie du legs et de donner l'alerte aux Directions opérationnelles si jamais il semblait que l'un des sujets soit susceptible d'aller suffisamment au-delà des mots pour vraiment menacer la sécurité du Canada. Entre-temps, les dossiers du legs représentent également une banque de données utilisée par la Direction du filtrage de sécurité pour identifier des personnes susceptibles de trahir l'intérêt national pour faire avancer une cause qu'elles trouvent plus importante.

Notre étude

Après plus de deux années au cours desquelles la DAP a eu le temps de perfectionner le nouveau système, nous avons entrepris une étude du traitement accordé au legs. Comme à l'habitude dans les projets du genre, nous avons examiné à la fois le cadre politique et le bilan opérationnel.

Pour ce qui est du cadre politique, nous avons d'abord étudié à fond toutes les directives ministérielles et sections du Manuel des opérations pertinentes.

Nous sommes ensuite passés au bilan opérationnel, pour étudier tous les dossiers secrets sur les organismes et un échantillon pris au hasard des dossiers sur des particuliers pertinents de filtrage de sécurité et des dossiers administratifs. Nous avons divisé notre examen des dossiers sur des organismes et des particuliers en deux périodes, d'abord depuis la création du SCRS en juillet 1984 jusqu'au début du nouveau programme en février 1988, puis de février 1988 à mai 1990.

Nous avons également interviewé le secrétaire du Comité d'approbation et de révisions des cibles (CARC), ainsi que des analystes et des gestionnaires qui avaient comme tâche de déterminer le legs en 1987 ou qui gèrent actuellement le programme à la DAP.

Avec la réserve habituelle que ce que nous pouvons rapporter est inévitablement limité dans l'intérêt de la sécurité nationale, le présent chapitre expose nos constatations et nos conclusions.

Au départ

La première tâche du SCRS en 1987 consistait à faire le tri des 57,562 dossiers créés par le programme antisubversion, pour déterminer ce qui irait au CE, à l'AT, à la DAP, aux archives nationales et à la déchiqueteuse. Le travail était simple pour quelque 54,000 dossiers. Déjà inactifs, on les a mis de côté en vue d'un examen ultérieur pour décider s'ils devaient être détruits ou entreposés sous clé à l'intention des historiens de l'avenir.

Il restait ensuite plus de 3,000 dossiers actifs à examiner immédiatement, la plupart sur des particuliers. Par commodité administrative, on a traité ces dossiers en deux lots. Une équipe spécialisée en la matière a examiné la grosse majorité des dossiers. Le reste étant confié à une équipe constituée de représentants de la DAP et de l'ancien programme d'antisubversion.

La première étape consistait à définir des critères pour l'évaluation des dossiers. Notre comité et le rapport Osbaldeston avons tous deux souligné la nécessité de formuler une interprétation faisant autorité de l'expression «dans la mesure strictement nécessaire» de l'article 12. Cependant, le ministère du Solliciteur général travaille toujours à l'interprétation de cette expression clé. Par conséquent, les réviseurs de la sous-section des dossiers ont examiné les dossiers à partir de la *Loi*, tandis que l'autre équipe a reçu une formule à appliquer, se fondant sur les interprétations disponibles des articles 2 et 12.

À l'issue du processus de triage, le legs contenait encore quelque 1,400 dossiers sur des particuliers, moins de la moitié du nombre de dossiers actifs dans le programme d'antisubversion. Le directeur a déclaré au Solliciteur général que les personnes visées par ces dossiers «manifestaient un degré soutenu de participation à leur organisme et que l'on présume par conséquent qu'elles comprennent et acceptent les objectifs sous-jacents et souvent cachés de ces organismes». Il restait un dossier de moins qu'en 1987, sur des organismes.[4]

Nouvelle catégorie: Le legs a été assujetti à une nouvelle catégorie de ciblage de bas niveau, conçue spécialement à cette fin. La désignation des niveaux de ciblage est gardée secrète par les organismes de renseignement de partout au monde, dans le cadre du secret professionnel. Pour faciliter la discussion, nous appellerons cette nouvelle catégorie le niveau «spécial» dans le présent rapport.

Les seules données que l'on peut ajouter à ces dossiers doivent provenir de sources ouvertes, par exemple des journaux et des communiqués, et deuxièmement de l'information non sollicitée, dérivée d'une autre enquête. Une autre restriction imposée par directive ministérielle prévoit qu'aucune enquête supplémentaire n'est permise sans l'autorisation explicite du Solliciteur général, qui sera accordée cas par cas. Aucune autorisation du genre n'a encore été accordée.

De plus, on a mis de côté certains dossiers du legs pour en restreindre l'accès. L'analyste de la DAP gérant le programme est la seule personne avec un accès illimité. Toute autre

[4] Il nous fait particulièrement plaisir de rapporter que le dossier fermé est celui sur une revue, que nous citions dans notre rapport de 1986-1987 à titre de choix douteux de cible.

personne désirant examiner ces dossiers devait obtenir la permission d'un gestionnaire supérieur.

Les dossiers

Notre plus grande surprise, lorsque nous avons demandé des dossiers de particuliers, a été de constater qu'ils accumulaient la poussière depuis deux ans. Ce n'est qu'à la fin de 1989 que le programme de collecte de données de sources ouvertes a commencé. La plupart des données dans les dossiers remontent aux premières années du Service, soit 1984 et 1985. Un regain d'activité s'est manifesté dans la collecte de renseignement, en 1987, les derniers jours du programme antisubversion, suivi de deux années de silence.

Le SCRS nous informe que l'on a pas donné une priorité assez importante aux dossiers du legs afin de justifier l'affectation de ressources rares d'analyse. Cette situation indique clairement que le SCRS ne considère pas les personnes figurant au legs comme des menaces vraiment graves.

Quant au contenu des dossiers sur des particuliers, nous estimons qu'il provient de sources ouvertes dans une proportion de moins de cinq pour cent. Ce n'est pas surprenant, compte tenu des deux années d'inactivité. Presque tous les renseignements aux dossiers sont antérieurs à 1988 et comportent une cote de sécurité. La plupart sont inoffensifs. Même lorsque le SCRS avait beaucoup plus de latitude pour utiliser des techniques comportant intrusion, le Service portait rarement au dossier des données plus graves que le fait que les personnes en cause étaient des membres de bas niveau de groupes ciblés ou des sympathisants contribuant de leur temps ou leur argent sans être membre.

Cependant, les renseignements de sources ouvertes et ceux comportant une cote de sécurité faisaient ressortir un thème troublant : nous avons trouvé beaucoup de données sur des activités ouvertes et légales de participation à des élections fédérales et provinciales. Ceci peut s'expliquer par la facilité avec laquelle on peut obtenir ces renseignements, car les groupes et les particuliers recherchent habituellement la publicité dans leurs activités électorales. Rien ne laisse croire que le SCRS aurait fait mauvais usage de ces renseignements ou qu'il en aurait permis un mauvais usage à des fins partisanes. Cela cependant n'excuse pas ce qui nous semble un intérêt disproportionné à l'endroit de la politique électorale au pays.

Un dossier mérite une attention spéciale. Il porte sur une personne décédée en 1987; bien qu'elle soit disparue, son dossier demeure «actif».

Groupes: Dans les dossiers sur des groupes, nous avons aussi constaté une baisse de la quantité de renseignements recueillis après 1987, mais moins marquée que dans le cas des particuliers. Cependant, les renseignements de sources ouvertes portés aux dossiers avant 1988, sous la responsabilité des enquêteurs, étaient beaucoup plus révélateurs que ce qu'ont ajouté depuis, les analystes de la DAP. Les documents d'avant 1988 peignent un portrait détaillé de ces groupes et de leurs leaders, provenant surtout de sources humaines. Le niveau spécial de ciblage ne permet pas le recours à des sources humaines.

Les données comportant une cote de sécurité de ces dossiers ressemblaient à ce que l'on trouvait dans les dossiers des particuliers (listes de membres, procès-verbaux de réunions et données biographiques), mais avec beaucoup plus de détail que dans les dossiers des particuliers.

Ciblage

Le niveau spécial de ciblage ne produit pas un niveau adéquat de renseignement utile. Entre-temps, bien que le programme ait été radicalement réduit depuis 1987, le principe visé défini dans notre étude du programme antisubversion reste aussi présent. Le programme du legs a préservé le pire et n'a pas réussi à produire le meilleur. Nos suggestions afin d'améliorer la situation sont à la fin de ce chapitre.

Le problème fondamental, c'est qu'après plus de deux ans, la DAP n'a toujours pas fait la preuve au CARC que les 1,400 particuliers suivis présentent une menace envers la sécurité du Canada, au sens de l'alinéa 2*d*). La justification du suivi de ces personnes n'a absolument pas changé depuis le programme d'antisubversion, soit leur association de près ou de loin, actuelle ou passée, avec des groupes ciblés. En 1987, nous appelions cette pratique le «ciblage par catégorie».

Pire encore, en l'absence de demande d'autorisation de ciblage[5] (DAG) à jour sur chaque particulier, le ciblage se fonde sur des liens qui remontent au moins à 1987 et souvent même avant 1984. Depuis 1987, il n'existe aucun mécanisme prévoyant l'abandon du dossier de particuliers ciblés qui ont rompu leurs liens avec les groupes ciblés.

Cette approche représente un recul. En réaction à nos critiques et à celles du rapport Osbaldeston, le Service éliminait de sa procédure générale le ciblage par catégorie en 1987-1988. Dans le ciblage du CE et de l'AT, un particulier peut faire l'objet d'une enquête seulement à cause de ses propres activités, documentées dans un DAG, et non à cause d'activités d'autres personnes. Le ciblage par catégorie ne subsiste qu'au niveau spécial de ciblage.

Le ciblage de personnes sans motif documenté de soupçonner qu'elles représentent personnellement une menace envers la sécurité du Canada va à l'encontre du principe de la Commission McDonald cité au début du présent chapitre et faisant maintenant partie d'une directive ministérielle à l'intention du SCRS (voir chapitre 2, page 8). De plus, cette pratique nous semble juridiquement douteuse dans le contexte de la disposition sur la «mesure strictement nécessaire» de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*.

En l'absence de liens avec un groupe, nous croyons que très peu des dossiers sur des particuliers que nous avons examinés survivraient à une révision par le CARC. En fait, même avec ce lien, la plupart ne survivraient pas, car la plupart des groupes figurant au legs nous semblent pathétiques, le résidu mal en point de mouvements discrédités dont les membres mènent un combat perdu d'avance pour empêcher la rhétorique révolutionnaire de disparaître complètement.

[5] Celles-ci remplacent les Rapports d'évaluation d'un sujet (RES).

Niveau d'enquête

Dans le cas des cibles pouvant se justifier, le niveau permis de collecte de données est inadéquat. Le niveau spécial de ciblage accorde au Service encore moins de latitude que celle qui est consentie aux journalistes, aux chercheurs universitaires et au grand public.

Par exemple, le SCRS ne peut pas routinièrement envoyer ses agents à des réunions publiques tenues par des groupes du legs. Le Service peut utiliser des coupures de journaux ou transcrire de l'information diffusée par la télévision ou la radio, mais il lui faudrait l'autorisation du Solliciteur général pour envoyer un analyste ou un agent de renseignement prendre des notes personnelles. Si par un hasard malencontreux une personne figurant au legs venait à s'asseoir au restaurant à côté d'un agent du SCRS pour lui demander ce qu'il pense des Expos cette année, le niveau spécial de ciblage obligerait l'agent à être grossier pour éviter d'entamer une conversation que l'on pourrait interpréter comme une enquête non autorisée.

Défaut structurel: Nous percevons également un défaut structurel. L'enquête n'est pas le point fort de la DAP. Lorsque l'on a confié le legs à la DAP, on semblait estimer que ses analystes seraient plus à l'aise avec des données de sources ouvertes que les agents du CE ou de l'AT. On peut également avoir pensé qu'un suivi par la DAP semblerait moins sinistre qu'une enquête de la part du CE ou de l'AT. Il reste cependant qu'il s'agit d'une activité d'enquête ne correspondant pas aux capacités de la DAP.

De plus, le legs demeurera toujours une activité secondaire à la DAP, et pas une activité primaire. L'une des surprises de notre enquête fut de constater la maigreur des ressources consacrées au legs. Un seul analyste est affecté au programme, et à temps partiel en plus. Au cours d'un mois de travail chargé pendant notre examen, l'analyste a consacré la moitié de son temps au legs. En moyenne, il faut plutôt compter le quart de son temps, autrement dit, moins de trente secondes par semaine par dossier.

La DAP a fait des merveilles ces dernières années pour améliorer sa capacité de produire du renseignement valable, au-delà de nos attentes. Au chapitre 3, nous traitons de ce succès (page 22). La DAP devrait pouvoir continuer dans cette voie et ne pas s'encombrer d'un rôle secondaire qui pourrait être beaucoup mieux rempli par les directions d'enquête.

Pour le moment, les pouvoirs limités d'enquête, combinés à cette lacune structurelle, exercent un effet négatif sur le filtrage de sécurité et l'aptitude du Service à déceler la présence de menaces authentiques.

Filtrage de sécurité

Comme nous l'avons mentionné, les dossiers du legs sont utilisés dans le programme fédéral de filtrage de sécurité. C'est dans ces dossiers que la Direction du filtrage de sécurité du SCRS peut chercher les noms de gens dont le dévouement à une cause pourrait les mener à trahir l'intérêt national.

Nos propos sur le ciblage permettent de dégager une conclusion claire: le traitement inéquitable de chacune des personnes dont le dossier ne devrait pas figurer au legs. Bien que l'on ne refuse pas automatiquement l'habilitation de sécurité, elles sont vulnérables aux

enquêtes et retards indus dans le processus du filtrage de sécurité car il n'y a pas de RES, et encore moins d'approbation par le CARC, et personne donc n'a déterminé si ces personnes représentent effectivement une menace envers la sécurité du Canada.

Il est indiscutable que la Direction du filtrage de sécurité doit avoir accès à une banque de données sur les noms des gens qui menacent la sécurité nationale. Ce qui est injustifiable, c'est une banque de données pouvant inclure des noms qui ne devraient pas y figurer.

Actuellement, la seule circonstance atténuante se trouve dans le fait que le SCRS réalise le caractère inadéquat des renseignements qu'il est en mesure de tirer du legs. En réponse aux demandes de la Direction du filtrage de sécurité, la DAP ne peut habituellement que répondre qu'il n'y a pas suffisamment de données de sources ouvertes pour permettre de tirer une conclusion sur la menace posée par la personne demandant une habilitation. Lorsque l'on pouvait fournir une évaluation, elle reposait habituellement sur des données remontant au moins à 1987, et souvent à 1984 ou avant.

Cette situation soulève un autre problème sur le plan du filtrage de sécurité. En l'absence de DAG sur les personnes figurant au legs et d'une enquête adéquate, on ne peut vraiment savoir lesquelles de ces personnes présentent une menace suffisamment réelle pour leur refuser une habilitation sécuritaire.

Au SCRS et à l'extérieur, on craint que si la Direction du filtrage de sécurité n'a pas accès à des listes complètes de gens ayant une association quelconque avec des groupes réputés subversifs, les ministères et organismes où la sécurité est importante pourraient être tentés de procéder à leurs propres enquêtes, sans les restrictions juridiques et autres que le Parlement a jugé bon d'imposer par la *Loi sur le SCRS*, ce qui irait à l'encontre de l'intérêt public.

Une porte de sortie

Le programme du legs nous avait d'abord laissé une impression positive.[6] Cependant, un examen plus attentif de son fonctionnement dans la pratique nous a fait changer d'avis.

Nous croyons que le SCRS devrait abandonner le niveau spécial de ciblage «ultra-léger» créé pour le legs et plutôt confier au CE et à l'AT les dossiers bien documentés soupçonnant des menaces réelles. Paradoxalement, cette mesure aurait comme effet de mieux protéger les droits de la personne. Une enquête sur un particulier quelconque devrait être justifiée par une demande d'autorisation de ciblage d'un sujet (DAG) et approuvée par le CARC. Nous croyons que cette pratique aurait probablement comme effet de fermer de nombreux dossiers sur des particuliers. Elle mettrait fin au ciblage par catégorie. Cette pratique ramènerait clairement toutes les activités de ciblage dans les limites de la *Loi*.

Cela ne signifierait pas pour autant un chèque en blanc pour des techniques comportant intrusion sur les cibles restantes, par exemple l'écoute électronique et les fouilles clandestines. Il existe un niveau régulier de ciblage qui ne permet pas de telles pratiques.

[6] Voir notre *Rapport annuel, 1987-1988*, page 15.

Cette situation permettrait cependant des enquêtes plus productives sur les cibles qui resteraient à l'issue du processus RES-CARC. Les dossiers sur les cibles en question devraient alors être transférés aux directions possédant l'expérience, les compétences et la volonté d'effectuer des enquêtes à des niveaux comportant une intrusion faible ou poussée. On s'assurerait également ainsi que la Direction du filtrage de sécurité n'aurait accès qu'aux menaces documentées à la sécurité du Canada. Les dossiers qui ne ressortiraient pas d'un tel processus pourraient enfin être retirés.

Au début de l'année fiscale 1990-1991, la Direction de la gestion de l'information du SCRS avait l'intention d'entreprendre une révision des dossiers du legs. Cette révision aurait mené à des recommandations à la DAP en vue de la destruction ou du dépôt aux archives des dossiers à la pertinence réputée dépassée. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une mesure utile, mais insuffisante, car elle ne corrige pas les lacunes fondamentales que nous avons relevées.

Nous croyons que les mesures que nous venons de souligner compléteraient la réforme entreprise en 1987 à la suite de notre rapport sur le programme d'antisubversion. Elles garantiraient aux Canadiens et Canadiennes qu'ils ne feraient pas l'objet d'une enquête sans motifs suffisants, tout en s'assurant dans une certaine mesure que le SCRS possède une banque de données adéquate pour lui permettre d'effectuer le filtrage de sécurité et de conseiller le gouvernement sur des menaces authentiques.

7. Au SCRS

Dans le présent chapitre, nous passons aux affaires internes du Service. Les succès du Service dans des domaines comme le recrutement, les relations de travail et le bilinguisme officiel ont une influence cruciale sur son efficacité à long terme.

Recrutement

Le recrutement est la clé du visage futur du SCRS. Nous avons critiqué l'approche du Service les premières années et c'est avec plaisir que nous constatons un progrès soutenu en 1989-1990.

Pour la première fois, le SCRS a annoncé publiquement qu'il cherchait des employés. L'automne dernier, le Service publiait des annonces dans plus de 100 journaux, pour solliciter la candidature de Canadiens ayant une formation universitaire, une expérience de travail, de bonnes aptitudes en communications et s'intéressant aux affaires nationales et internationales.

Cette campagne a suscité 8,447 candidatures. On a estimé qu'un total impressionnant de 1,116 candidats présentait de très bonnes possibilités pour travailler au sein du SCRS. C'est à partir de ce bassin que le SCRS prévoit répondre à ses besoins en agents de renseignement (AR) pendant deux ans. Les premières recrues devaient entreprendre leur formation en août 1990.

En mars 1990, le SCRS participait également pour la première fois au Ottawa Career and Job Show, un salon de l'emploi où le kiosque du Service aurait été le plus fréquenté.

Nous avons déjà recommandé une publicité ouverte et nous croyons que la campagne de l'an dernier représente un pas important dans la bonne direction. Nous sommes également heureux de la décision du Service de participer à des salons de l'emploi. Cependant, nous aimerions toujours que le Service oriente ses initiatives de recrutement directement vers les campus universitaires, comme nombre de sociétés privées.

La promotion de 1989-1990

Le programme d'entraînement du SCRS comptait trois classes en 1989-1990. On avait également choisi des recrues pour la première classe de la nouvelle année fiscale et les nombres qui suivent englobent ce groupe, à moins de mention contraire.

Les recrues manifestent à nouveau une bonne variété d'aptitudes éducatives et linguistiques. Près de 15% détenaient des diplômes universitaires de deuxième ou troisième cycle, en journalisme, sciences politiques, histoire, sciences, relations internationales ou sociologie. Un cinquième des recrues possédaient une langue autre que l'anglais ou le français, soit l'espagnol, l'arabe, l'allemand, l'italien, l'ukrainien et le portugais. Les recrues avaient de 22 à 43 ans, pour une moyenne de 28 ans.

Représentation équitable: Le SCRS a fait des progrès réguliers afin d'atteindre une représentation équitable de femmes dans ses rangs. Dans la catégorie clé IO, 13% du personnel était des femmes au 31 mars 1990, une augmentation de 10% sur l'année précédente et de 7% cinq ans plus tôt.

Cependant, nous avons beaucoup de chemin à faire avant que les femmes soient aussi bien représentées dans les catégories AR que sur le marché du travail en général, et le but du SCRS est d'atteindre une proportion de 1:1 entre hommes et femmes dans son programme d'entraînement. Dans les trois classes de 1989-90, le SCRS a atteint son but. En fait, le nombre de femmes a légèrement dépassé celui des hommes.

La proportion de francophones (c'est-à-dire de personnes dont la première langue officielle est le français) dans les quatre classes atteignait 42 p. 100. Cette proportion peut sembler élevée à prime abord mais le renseignement de sécurité au Canada a été essentiellement la chasse gardée des anglophones tellement longtemps que le Service a du terrain à reprendre.

On ne tient pas de statistiques sur la représentation des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées parmi les recrues de la catégorie AR. Le SCRS affirme que la tenue de telles statistiques irait à l'encontre des exigences fédérales de la politique du gouvernement à caractère confidentiel. Bien que nous respections ces exigences, nous regrettons qu'elles empêchent une surveillance des efforts du Service relativement au recrutement afin d'atteindre un meilleur mélange de Canadiens parmi ses enquêteurs et analystes.

Bilinguisme: Le Service a témoigné d'un bon engagement envers le bilinguisme officiel dans son recrutement. Toutes les recrues de 1989-1990 sont bilingues à un certain degré. La politique du SCRS permet le recrutement de personnes possédant une seule langue officielle, mais le Service accorde la priorité à la dotation de postes bilingues.

Relations publiques

Nous avons toujours encouragé le SCRS à prendre des initiatives de relations publiques de son propre chef. Le Service occupe une situation délicate, où la sécurité l'empêche souvent de clamer bien haut ses succès, dans un domaine où la réussite se mesure de toute façon d'après le barème invisible de ce que l'on est parvenu à éviter, pour en plus transiger avec des critiques institutionnalisés comme notre comité.

Cependant, le public canadien a le droit de savoir ce que fait un organisme gouvernemental comme le SCRS. De son côté, le SCRS a besoin du respect du public, pour obtenir le soutien de ce dernier et rehausser le moral de son effectif. Un organisme du renseignement de sécurité retranché derrière le mur d'un secret excessif peut sembler plus menaçant que rassurant.

C'est donc avec plaisir que nous avons constaté que le SCRS continue de prendre des mesures pour laisser tomber une partie du mystère qui entoure inutilement ses activités.

En 1989-1990, le Service publiait pour diffusion publique une brochure et un livret attrayants, intitulés tous les deux *Le SCRS : Protéger le Canada et le peuple canadien.*

La campagne de recrutement de l'automne dernier a également rapporté sur le plan des relations publiques. Le directeur général des services du personnel a accordé 21 entrevues à la radio et deux autres à la télévision, à la suite de la publication des annonces pour le recrutement d'agents de renseignement.

Le Service a fait rapport d'un total de 45 entrevues avec les médias en 1989-1990 (dont trois avec le directeur); de trois discours (dont deux par le directeur) et de 19 autres exposés destinés à des écoles, à des collèges aux médias et à des organismes de service (dont six par le directeur). Le Service a répondu à plus de 300 demandes de renseignement de la part des médias durant l'année.

Relations de travail

Le SCRS continue également de progresser vers une approche plus contemporaine et plus humaine des relations de travail.

Par exemple, lors de l'entrée en vigueur de nouvelles politiques sur la conduite, la discipline, les griefs et l'arbitrage, on a organisé des lignes ouvertes téléphoniques pour répondre aux questions pendant un mois. Des initiatives de ce genre offrent un contraste très favorable par rapport aux lacunes dans les communications que nous avions rapportées en 1986-1987 à l'égard des relations de travail.

En septembre 1989, le directeur a signé des ententes avec le Syndicat des employés du Solliciteur général, qui représente le personnel de soutien, et l'Association des employés, qui représente les professionnels et gestionnaires, afin de lancer un programme de consultation en vue de meilleures communications entre la gestion et les exécutants. Les ententes prévoient l'établissement de comités consultatifs conjoints devant se réunir régulièrement aux niveaux national, régional et du quartier général, afin de discuter de politiques, de programmes, de procédés et de conditions d'emploi.

Le bulletin interne lancé l'année précédente a connu sept éditions en 1989-1990, et traitait de plusieurs questions, y compris notre rapport annuel de 1988-1989.

Utilisation du polygraphe

Dans un domaine cependant, nous croyons que le SCRS erre dans son approche du personnel. Il s'agit du maintien de l'utilisation du polygraphe (communément appelé «détecteur de mensonges») pour évaluer la loyauté de candidats avant de les embaucher.

Même les partisans du polygraphe admettent un taux d'erreur de 10 p. 100 ou plus et nous croyons qu'il s'agit d'un risque trop élevé d'injustice sérieuse à l'endroit de personnes aux résultats négatifs, sans garantie compensatoire de pouvoir déceler toutes les personnes susceptibles de déloyauté. Le SCRS souligne que l'examen polygraphique n'est que l'un des éléments du processus d'évaluation, mais nous craignons que son apparence d'«objectivité scientifique» ne lui accorde plus de crédibilité qu'il n'en mérite.

La situation n'a pas vraiment changé en 1989-1990. En conséquence de nos critiques antérieures, on a demandé à un expert-conseil d'évaluer le programme de polygraphe du SCRS. Le rapport de l'expert-conseil servira à établir la politique du gouvernement dans ce domaine.

Locaux

Les contraintes budgétaires ont malheureusement ralenti le processus en vue de doter le SCRS d'un nouveau quartier général répondant aux besoins spéciaux d'un organisme du renseignement de sécurité. Les travaux ont commencé pour la phase I du projet de quartier général, la construction d'un centre informatique dans la ville de Gloucester, en banlieue d'Ottawa. L'ouverture est prévue pour le milieu de 1991. La phase II, l'immeuble principal du quartier général, devrait maintenant être complétée en 1996.

D'ici là, les activités du quartier général continueront d'être éparpillées parmi plusieurs immeubles, ce qui complique les communications internes. L'immeuble principal est sérieusement encombré et les déménagements découlant de la croissance sont devenus routiniers. Le service de la gestion des locaux coordonne constamment le déménagement d'une ou plusieurs unités et prévoit que la situation se maintiendra jusqu'à ce que le nouveau quartier général soit prêt.

Cependant, il n'y a pas que des mauvaises nouvelles. Le programme de formation a pu quitter les locaux de la GRC pour ses propres locaux en 1989-1990, de même que le bureau de district de la ville de Québec. Depuis la création du SCRS en 1984, le programme des locaux a comme principale orientation de partir des locaux de la GRC. Lorsque le bureau de district du Nouveau-Brunswick quittera Moncton pour Fredericton, ce qui était prévu pour septembre 1990, il ne restera que deux bureaux détachés dans des installations de la GRC, ceux de la région d'Ottawa et du district de Winnipeg.

8. Plaintes

Dans le présent chapitre, nous passons de la surveillance à notre second rôle en vertu de la *Loi sur le SCRS*, l'enquête sur les plaintes. Les plaintes se divisent en deux grandes catégories. Il y a d'abord celles qui découlent du refus d'une habilitation de sécurité exigée :

- de fonctionnaires, de membres des Forces armées et de la GRC;
- de gens travaillant à certains contrats fédéraux;
- de personnes travaillant dans des installations fédérales exigeant une certaine sécurité, notamment les aéroports;
- de candidats à l'immigration, et
- de candidats à la citoyenneté.

En second lieu, il y a les plaintes pouvant être formulées en vertu de l'article 41 de la *Loi* «contre des activités du Service», sauf celles qui peuvent être réglées par la procédure de grief. On peut également nous demander de déterminer si des facteurs de sécurité nationale peuvent empêcher la Commission canadienne des droits de la personne de faire enquête sur une plainte qu'elle a reçue.

Le bilan de 1989-1990

Nous avons reçu 40 nouvelles plaintes en 1989-1990, une baisse par rapport aux 55 de l'année précédente. Les plaintes en vertu de l'article 41 ont connu la diminution la plus marquée, tombant de 44 à 26 sans motif apparent. À l'exception de la vague de plaintes d'il y a quelques années à l'égard des pratiques du Service en matière de langues officielles, les plaintes en vertu de l'article 41 n'ont jamais manifesté de tendance évidente.

Une constante de 1988-1989 à 1989-1990, c'est l'absence de nouvelle plainte sur un refus de citoyenneté ou d'immigration au Canada découlant de l'évaluation de sécurité et des recommandations du SCRS. Le ministère de la Défense nationale a encore une fois donné lieu en 1989-1990, comme l'illustre le tableau 2, à une majorité écrasante des plaintes de refus d'habilitation de sécurité, c'est-à-dire à 10 plaintes sur 12, comparativement à 9 plaintes sur 11 l'année précédente.

Tableau 2. Bilan des plaintes, du 1er avril 1989 au 31 mars 1990

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1988-1989	Réglées en 1989-1990	Reportées à 1990-1991
Habilitations de sécurité	12	6	12	6
SCRS	2	2	4	0
MDN	10	4	8	6
Citoyenneté	0	3	3	0
Immigration	0	1	1	0
Droits de la personne	2	0	2	0
Article 41	26	14	38	2
Total	40	24	56	8

Cas moins nombreux mais plus difficiles: En revenant sur le bilan depuis nos débuts en 1984, on constate une tendance très marquée vers des plaintes moins nombreuses, mais généralement plus difficiles à traiter, portant sur des recommandations d'habilitation de sécurité du SCRS et du MDN. Lors de notre première année complète de fonctionnement, en 1985-1986, nous avions reçu 71 plaintes. Nous avons demandé au Ministère de la Défense nationale de revoir 44 de ces cas, plusieurs ont été retirés, et l'année suivante ne devait donner lieu qu'à une seule plainte.

La plupart des premières plaintes que nous recevions concernaient les refus d'habilitation de sécurité basés sur des infractions mineures, ou de l'utilisation occasionnelle de drogues. Comme le déclarait notre président au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, lors de son témoignage du 10 avril 1990 :

> ... l'utilisation de drogues ou la falsification de titres et qualités ne sont pas des problèmes de sécurité nationale. Il s'agit manifestement de problèmes de dotation en personnel, semblables à ceux auxquels font face tous les grands employeurs, et ils devraient être résolus par les directions de dotation sans qu'il soit nécessaire pour cela de passer par le refus d'une cote de sécurité.

Dans le cas du SCRS, le nombre de plaintes touchant des habilitations de sécurité est demeuré stable à un faible niveau d'une ou deux plaintes par année depuis 1986-1987. Toutefois, les plaintes sur les habilitations du MDN, après être disparues en 1986-1987, se maintiennent à environ 10 par année.

Plaintes réglées: Comme on le voit au tableau 2, nous avons réglé 56 plaintes en 1989-1990, une hausse par rapport aux 44 de l'année précédente. L'annexe B résume les cas ayant donné lieu à des décisions écrites. Le nombre de plaintes reportées à la nouvelle année s'établit à 8, une baisse par rapport aux 24 de l'année précédente.

L'année 1989-1990 a vu un nouvel événement, alors que pour la première fois depuis 1985-1986 la Commission canadienne des droits de la personne nous transmettait des plaintes. Nous recevons ce genre de plainte lorsqu'un ministre informe la Commission que la pratique visée par une plainte de discrimination repose sur une question de sécurité nationale. La Commission peut alors rejeter la plainte ou nous la transmettre pour déterminer si l'on a été justifié d'évoquer la sécurité nationale. Nous avons rendu une décision sur les deux cas présentés en 1989-1990, que l'on retrouvera à l'annexe B.

Deux décisions marquantes des tribunaux

Sous réserve de l'éventualité d'un appel devant la Cour suprême du Canada, une décision de la Cour d'appel fédérale a renforcé la protection des particuliers en vertu de la Loi sur le SCRS.[1] La Cour a déterminé à l'unanimité que les sous-ministres et leurs homologues

[1] *Robert Thomson c. Sa Majesté la Reine, représentée par le sous-ministre de l'Agriculture, ministère de l'Agriculture*, Cour d'appel fédérale, le 17 mai 1990. La décision a été rendue après la fin de l'exercice financier visé par le présent rapport. Cependant, elle revêt une telle importance qu'il serait tâtillon de ne pas en discuter le plus rapidement possible.

n'avaient d'autre choix que d'accepter nos recommandations comme décision. Les recommandations du Comité ne doivent plus être considérées simplement comme des conseils judicieux.

Pour soulager au départ toute préoccupation déplacée, il faut souligner que la décision de la Cour fédérale n'a absolument pas comme effet d'ouvrir les portes à toutes sortes d'individus louches qui n'auraient pas obtenu autrement une habilitation de sécurité. En fait, à peu près toutes les recommandations d'accorder une habilitation de sécurité sont acceptées par les ministères en cause. Le cas de Robert Thomson est le seul où un organisme autre que le MDN ou le SCRS ait rejeté une telle recommandation.

Antérieurement, la décision initiale de refuser une habilitation de sécurité avait souvent été prise sans y apporter le soin adéquat. Les évaluations du SCRS ont connu une amélioration marquée depuis 1984, mais elles ne résistent pas toujours à un examen poussé. De leur côté, les sous-chefs n'ont pas eu assez de ressources pour enquêter et examiner les évaluations qu'ils recoivent du SCRS : au ministère de la défense nationale, les deux sous-chefs ont de l'aide additionnelle du Comité de révision des cotes de sécurité (CRCS).

C'est pourquoi la décision *Thomson* représente un point tournant. Le fait que la plupart de nos recommandations sont acceptées volontairement par les sous-chefs n'aide en rien quelqu'un comme M. Thomson qui nous a présenté sa cause et nous a convaincu qu'il devrait obtenir son habilitation de sécurité, pour découvrir qu'il n'était pas plus avancé parce que notre recommandation avait été rejetée.

Procédure de type judiciaire: Contrairement à la procédure sommaire qui produit nombre de refus, nous appliquons une procédure de type judiciaire aux plaintes. Notre pratique consiste à convoquer une audience officielle dans les cas d'habilitation de sécurité touchés par notre juridiction. Au besoin, nous confrontons le SCRS et le MDN lorsqu'il faut s'assurer que les plaignants obtiennent le plus d'information possible sur les allégations qu'ils doivent réfuter. Nous recevons une preuve sous serment. Dans la mesure du possible, nous permettons au plaignant, personnellement ou par son avocat, ainsi qu'à l'intimé de contre-interroger les témoins de l'autre partie et de produire leurs propres témoins. Lorsque le plaignant et son avocat doivent être exclus pour des raisons de sécurité nationale,[2] nous demandons à notre propre avocat d'effectuer un contre-interrogatoire comme s'il représentait le plaignant. Après de telles séances à huis clos, nous expliquons les grandes lignes de ce qui s'est dit au plaignant et, le cas échéant, à son avocat.

Parce que nous faisons déjà tout en notre pouvoir pour être aussi justes que possibles envers toutes les parties, une deuxième importante décision des tribunaux n'a pas eu d'effet immédiat sur nos travaux. Dans cette décision, la Cour fédérale a déterminé que le paragraphe 48(2) de la *Loi sur le SCRS* était inconstitutionnel.[3] Ce paragraphe prévoit notamment que durant notre enquête sur une plainte,

---

[2] Nous excluons des renseignements seulement lorsque leur divulgation au plaignant pourrait (a) dévoiler l'identité d'une source humaine, (b) menacer la vie ou la santé d'une autre personne, (c) révéler les méthodes secrètes ou le ciblage de l'organisme d'enquête, ou (d) clairement nuire à la sécurité nationale.

[3] *Joseph (Giuseppe) Chiarelli* c. *le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, Cour fédérale du Canada, le 23 février 1990.

> . . . nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

Le tribunal n'était pas d'avis que des facteurs de sécurité nationale ne pourraient jamais justifier l'exclusion d'un plaignant de nos délibérations. L'objection portait plutôt sur le fait que le libellé du paragraphe est tellement général qu'il nous permettrait de refuser de communiquer n'importe quel renseignement, même insignifiant, avec ou sans motif. Le juge Arthur J. Stone a expliqué dans son jugement que ce pouvoir ne respectait pas le principe de la juste mesure.

> Plutôt que de prévoir des méchanismes permettant d'équilibrer l'intérêt de l'État, qui cherche à protéger les sources et les techniques policières, et les intérêts de la personne en matière de justice fondamentale, ... la disposition choisit d'annuler complètement les droits de la personne au profit des intérêts de l'État.

Le paragraphe 48(2) reste en vigueur jusqu'à l'issue d'un appel interjeté par le Procureur général devant la Cour suprême du Canada, ou jusqu'à ce que le Parlement le modifie. Cependant, nous avons toujours donné à ce paragraphe l'interprétation limitée que la Cour fédérale semble juger acceptable et nous continuerons de le faire.

Encore la Défense

Le processus de filtrage de sécurité subit encore un nettoyage au MDN.[4] En réponse à de dures critiques formulées dans nos décisions écrites sur les plaintes et dans une déclaration de notre président devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes, le 10 avril 1990, le Ministère nous a informé de l'adoption d'une série de réformes, notamment les suivantes.

- Le directeur des Attestations de sécurité (DAS) ne détient plus un vote au Comité de révision des attestations de sécurité (CRAS), ce qui élimine les situations ambiguës où il était à la fois enquêteur et juge;
- Les sujets auront l'occasion de commenter par écrit au DAS toute préoccupation touchant leur loyauté ou l'incidence de leur fiabilité sur leur loyauté;
- Toutes questions ainsi soulevées feront l'objet d'une enquête et seront portées aux dossiers pour examen par le CRAS;
- Une personne qui porte plainte devant notre comité recevra un exemplaire du dossier complet de l'habilitation de sécurité (évidemment censuré pour en éliminer les renseignements qui pourraient nuire à la sécurité nationale ou enfreindre la Loi sur l'accès au renseignement ou la Loi sur la protection des renseignements personnels); et
- les militaires portant plainte devant notre Comité recevront l'aide d'officiers.

[4] La plupart des ministères et organismes fédéraux prennent leur décision d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité à partir des enquêtes et des recommandations du SCRS, alors que le MDN effectue ses propres évaluations.

Autres mesures: Il s'agit d'améliorations évidentes. Nous avons déjà entendu le premier officier de soutien lors de l'une de nos audiences. Cependant, nous engageons le MDN à prendre deux autres mesures, à savoir :

- enregistrer ouvertement toutes les entrevues et tous les interrogatoires effectués dans le cadre des évaluations de sécurité. La situation actuelle, où certaines entrevues sont enregistrées ouvertement, d'autres clandestinement et d'autres pas du tout, n'est pas satisfaisante, et
- permettre au personnel, avec l'aide des officiers de soutien, de faire des observations directement au CRAS, oralement ou par écrit.

En ce qui concerne la deuxième recommandation, il y a lieu de rappeler que la Cour fédérale a récemment trouvé des «lacunes constitutionnelles fondamentales» dans la procédure militaire d'appel contre des sentences de Cours martiales, parce que l'appelant n'avait pas le droit de se faire entendre.[5] Le juge Francis Muldoon a eu les commentaires suivants :

> Quelles que soient les exigences de la discipline militaire, il n'est clairement pas nécessaire de retirer aux membres des forces armées la dignité de pouvoir présenter leurs cas personnellement ou par l'entremise d'un avocat, directement devant l'officier désigné pour juger leur appel.[6]

Étant donné que le refus ou le déclassement d'une habilitation de sécurité peut nuire autant à une carrière qu'une infraction criminelle, sans parler de son incidence sur la réputation personnelle et la vie privée des personnes concernées, il nous semble que les observations du juge Muldoon s'appliquent avec autant de pertinence — et de force — au processus d'évaluation.

En effet, ce n'est pas la première fois que le MDN essaye d'améliorer ses procédures. Après la première série de critiques dans notre Rapport annuel de 1985-1986, le MDN avait ordonné en 1986 un examen de son programme d'évaluation de sécurité. Nous avions appris que cet examen avait permis de déterminer que le mandat et les objectifs du programme d'évaluation de sécurité étaient «pertinents, appropriés et conformes aux exigences de la Politique du gouvernement sur la sécurité.» Cependant, l'examen de 1986 relevait effectivement certaines lacunes dans la gestion du programme et le MDN affirmait avoir pris des mesures pour les corriger. Dans les années ultérieures des modifications furent apportées au processus, particulièrement en 1989.

Bien que les documents fournis par le MDN nous avaient laissé l'impression que ces mesures visaient plus à renforcer la sécurité qu'à protéger les droits de la personne, nous avions aussi constaté une certaine amélioration, reconnue dans notre Rapport annuel de 1986-1987. Cette année-là, il n'y a eu aucune nouvelle plainte mettant le MDN en cause. Le Ministère avait accordé une habilitation dans 39 des 44 cas que nous lui avions demandé de réévaluer en 1986.

---

[5] *John Robert Duncan* c. *Ministre de la Défense nationale et al.*, Cour fédérale du Canada, 16 mars 1990.

[6] Ce genre d'appel n'exige pas une audition. En effet le juge Muldoon a dit que dans cette cause, l'appelant aurait dû avoir l'occasion de déposer ses conclusions par écrit, après avoir examiné les arguments de l'avocat.

Malheureusement, les améliorations ont été de courte durée. Depuis 1986, nous avons eu de nombreuses occasions de critiquer le processus d'habilitation de sécurité du MDN, tant dans nos rapports annuels que dans nos décisions sur des cas individuels. Nos préoccupations portaient à la fois sur la façon de procéder au filtrage du personnel et sur le traitement des plaintes qui nous étaient communiquées.

Processus de filtrage: Nous avons eu des cas où le MDN a réagi trop vite à des rumeurs et des demi-vérités ou avait trop tendance à donner la pire interprétation à des renseignements ou des événements. Ainsi, dans un cas, un officier accusé de vol à l'étalage a protesté qu'il s'agissait simplement d'un malentendu, en offrant de compenser la perte prétendument subie par le commerce. Le MDN a aussitôt conclu que le plaignant avait «tenté de s'en tirer en négociant».

De plus, les dossiers présentés aux CRAS présentent tous les signes de la partialité. Tous les éléments négatifs sont mis en évidence à l'intention des membres du comité, mais non les éléments positifs. Par exemple, on a relevé un rapport à l'effet que le plaignant avait refusé de se soumettre à un test du polygraphe («détecteur de mensonges»). Ces tests, d'une valeur douteuse à tout évènement, sont censés être volontaires. Pourtant, on pénalisait ce plaignant pour avoir exercé son droit de refus.

Il y avait aussi le problème du document des «étiquettes de consultation». Ce document fut versé à un dossier de personnel de façon à signaler qu'il y avait des questions de sécurité à régler avant que le particulier concerné soit, disons, promu ou muté à un poste critique. Reconnaissant qu'un grand nombre de ces documents étaient presque sans fondement — celui qui est venu à notre connaissance en 1989-1990 portait sur une rumeur qui remontait à plus de quinze ans et dont le bien-fondé n'avait jamais été établi — le MDN a cessé de les verser aux dossiers personnels il y a quelques années, mais sans supprimer les documents existants. Cette décision est manifestement injuste. Nous sommes heureux d'apprendre juste avant de faire imprimer ce rapport que tous les documents laissés dans les dossiers ont été supprimés en avril 1990.

Nous avons également été bouleversés lorsque nous avons appris que même la simple franchise perd parfois des plumes. Dans un cas de 1989-1990, juste avant de commencer la réévaluation formelle de l'habilitation de sécurité, le sujet d'une évaluation a été emmené à une chambre d'hôtel sous un faux prétexte pour y être interrogé par deux hommes sur son orientation et ses pratiques sexuelles. La plaignante n'a pas eu l'occasion de se recueillir avant le premier interrogatoire, et encore moins d'obtenir des conseils juridiques ou autres. Lorsqu'elle leur a demandé si leur conversation serait enregistrée, ils lui ont répondu par la négative. C'était absolument faux, nous avons entendu le mensonge nous-mêmes sur l'enregistrement qui a été effectué à l'époque.

Bien que la plaignante en n'ait pas eu à subir le test du polygraphe, les questions rédigées pour cet examen révèlaient un intérêt charnel pour les pratiques homosexuelles plutôt que révéler un honnête effort pour établir la vérité sur certaines de ses dépositions.

Traitement des plaintes: Jusqu'à récemment, le personnel militaire junior n'avait aucune aide s'ils voulaient se plaindre à nous. Nous avons régulièrement vu de jeunes soldats, n'ayant pas les moyens d'avoir un avocat, affronter seuls la machine militaire juridique et de sécurité.

Comme nous l'avons déjà expliqué dans le présent chapitre, nous demandons routinièrement à notre avocat de tenir compte dans la mesure du possible des intérêts du plaignant. Cependant, l'aide que nous pouvons ainsi offrir est nécessairement limitée. Lorsqu'il faut choisir, la responsabilité première de notre avocat porte sur l'intérêt public, et non le plaignant.

C'est pourquoi nous sommes particulièrement heureux de la décision de fournir l'aide d'officiers au personnel militaire junior. Les employés civils du MDN, comme ceux des autres ministères, peuvent se tourner vers leur syndicat, mais non les militaires. Lors d'une Cour martiale, l'accusé reçoit l'aide d'un officier militaire pour sa défense.

En 1989-1990, le MDN a commencé à utiliser une nouvelle tactique — contester notre juridiction. Une plaignante avait perdu son statut de militaire à cause de son homosexualité avouée, ce qui lui avait également fait perdre son habilitation de sécurité. Le MDN soutient que la situation soustrait le cas à notre juridiction, car son renvoi ne repose pas sur «la seule raison» du refus d'une habilitation de sécurité comme le prévoit l'article 42. La Cour fédérale a statué que nous pouvions entendre le cas, mais malgré la chicanerie juridique lors de nos audiences, nous avons réglé ce cas et nous avons soumis nos recommandations au Chef de l'État-Major de la Défense.[7]

Mesures de nettoyage: En mai 1990, on a commencé à réaliser aux plus hauts échelons du MDN qu'il fallait faire quelque chose. En plus des assurances que l'on nous a formulées lors d'une séance d'information le 13 juin 1990, le Ministère a demandé au juge René Marin d'étudier le mandat et les procédures de l'Unité des enquêtes spéciales, le groupe qui traite toutes les habilitations de sécurité pour le MDN. Le juge devait remettre son rapport le 27 juillet.

Le refus d'une habilitation de sécurité cause beaucoup de tort à la vie privée et professionnelle des hommes et des femmes des Forces canadiennes. Comme canadiens, on leur demande de sacrifier beaucoup pour notre sécurité. Nous croyons qu'ils ont droit à être traités d'une façon foncièrement juste.

[7] Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par Le Ministre de la Défense nationale et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, Cour fédérale du Canada, le 29 mars 1990.

9. Au CSARS

Aux chapitres précédents, nous avons relaté nos activités opérationnelles dans les domaines de la surveillance et des plaintes, le travail pour lequel nous existons. Dans le présent chapitre, nous passons aux activités internes, le travail qui soutient nos rôles de surveillance et d'examen des plaintes. Ces activités comprennent l'information présentée au Parlement et au public et la consultation de spécialistes. Nous faisons également rapport sur notre budget et une restructuration de notre effectif.

Présentation de rapports au Parlement

Le Parlement représente évidemment le principal destinataire de l'information que nous produisons pour diffusion publique. Le 13 octobre 1989, le Solliciteur général d'alors déposait notre *Rapport annuel, 1988-1989* devant la Chambre des communes. Comme d'habitude, nous avons tenu une conférence de presse tout de suite après. Notre président d'alors, M. Ronald G. Atkey, a également répondu à des questions à une ligne ouverte radiophonique.

Le nouveau président, M. John W.H. Bassett, et un nouveau membre, M. Stewart McInnes, ont comparu devant le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes le 15 février 1990, afin de répondre à des questions sur leur nomination au CSARS en novembre 1989. Notre comité plénier s'est présenté devant le Comité permanent au début de la nouvelle année fiscale, le 10 avril 1990, afin de répondre à des questions sur notre budget pour 1990-1991.

Nos propositions de modifications à la *Loi sur le SCRS*, présentées en septembre 1989, ont suscité un intérêt considérable et nous avons comparu à deux reprises devant le Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier la *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* (Comité Thacker), le 23 novembre 1989, puis à nouveau au cours de la nouvelle année fiscale, le 8 mai 1990 (cette fois à huis clos, sur demande du Comité spécial).

Nous avons également aidé le Comité Thacker à entendre directement des plaignants raconter leur expérience. Afin de protéger la vie privée des plaignants qui désireraient garder l'anonymat, même devant un comité parlementaire, nous avons fait le contact initial avec les plaignants, en leur faisant parvenir un questionnaire à retourner directement au Comité Thacker. Plus d'une douzaine de plaignants ont répondu.

Après mûre réflexion: Nous avons officiellement retiré notre recommandation 19(*b*), où nous proposions de permettre aux juges d'exclure le défendeur et son avocat de la salle d'audience dans des situations exceptionnelles, pour respecter les impératifs de la sécurité nationale. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la preuve au Canada* permettant au SCRS de s'opposer à la production d'un élément de preuve lors d'un procès, ont fait l'objet de nombreuses critiques et la recommandation constituait notre tentative d'offrir une solution de remplacement.

Cependant, après mûre réflexion, nous avons conclu que notre solution ne ferait qu'empirer le problème. Notre président d'alors avait ainsi exprimé notre position au Comité Thacker le 23 novembre 1989 :

«Le fondement même de notre droit criminel est qu'un accusé est réputé innocent jusqu'à ce qu'il ait été trouvé coupable et qu'il a le droit de connaître tous les aspects de l'accusation portée contre lui par le gouvernement. Des considérations de sécurité nationale ne devraient pas prévaloir sur les droits d'un accusé dans le contexte d'un procès criminel. Si la preuve du gouvernement contre un accusé ne peut être divulguée à cette personne dans le cours d'un procès criminel, le gouvernement devrait alors être prêt à retirer ses accusations.»

Commissaire à la protection de la vie privée: Nous désirons également exprimer ici notre regret que la recommandation 18 ait donné lieu à un malentendu. Nous recommandions que le Parlement envisage d'indiquer clairement et sans l'ombre d'un doute que le CSARS est habilité à avoir accès à tout renseignement relevant du contrôle du SCRS, indépendamment de toute enquête entreprise par le Commissaire à l'information ou le Commissaire à la protection de la vie privée.

Cette recommandation était la conséquence d'un malentendu qui avait surgi lorsque nous avions demandé d'examiner certains dossiers que le Commissaire à la protection de la vie privée étudiait déjà. Certaines autorités gouvernementales avaient alors soutenu que puisque le Commissaire à la protection de la vie privée se penchait sur la question, nous n'avions pas le droit de voir ces dossiers. Nous avons réglé cette question et nous nous sommes procurés ces dossiers. Toutefois, nous voulions nous assurer que ce genre de malentendu ne se reproduise plus.

Nous tenons cependant à préciser que notre recommandation ne visait pas à empiéter sur l'exercice des fonctions respectives du Commissaire à l'information ou du Commissaire à la protection de la vie privée. Nous ne cherchons pas à inspecter la correspondance entre le Service et l'un ou l'autre Commissaire. Nous avons comme unique objectif de préserver notre accès aux dossiers préparés par le SCRS. Lorsque le Parlement, avec la *Loi sur le SCRS*, nous a donné accès à tous les renseignements relevant du contrôle du Service, sauf les documents confidentiels du Cabinet, nous croyons qu'il voulait vraiment dire *tous* les documents. Si le Service pouvait commencer à retenir des dossiers pour une raison quelconque, la surveillance s'en trouverait gravement affaiblie.

En contact

Nous croyons qu'il nous faut garder le contact avec les avis des spécialistes pour nous acquitter de notre tâche et nous croyons pouvoir accroître l'utilité de notre contribution en encourageant une discussion bien informée des questions touchant le renseignement de sécurité. C'est pourquoi nous prévoyons à notre programme une série de petits exposés et colloques privés.

En 1989-1990, nous avons naturellement concentré nos activités sur la révision quinquennale de la *Loi sur le SCRS*. Dans notre rapport annuel de l'an dernier, nous faisions état du colloque que nous avions tenu à Toronto dans la soirée du 8 juin 1989, avec une douzaine d'universitaires, avocats et autres spécialistes, afin d'échanger des opinions sur des façons utiles de modifier la *Loi*. Nous avons tiré avantage d'une réunion prévue à Vancouver pour y tenir un atelier similaire le 7 septembre 1989. Nous tenons à remercier les avocats, universitaires et responsables provinciaux de la côte ouest qui ont passé une soirée

avec nous pour discuter des questions touchant la révision quinquennale. Leur nom figure à l'annexe C.

Nous avons également contribué au financement du congrès de 1989 de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies, tenu à Ottawa du 28 au 30 septembre. La révision quinquennale était une fois de plus au coeur des discussions. La veille du congrès, nous avons publié nos propres propositions, *Modifications à la Loi sur le SCRS*. M. Atkey a pris la parole devant un groupe se penchant sur le rôle du SCRS.

En 1989-1990, nous avons organisé un atelier de petite envergure tenu le 14 juin 1990, afin d'explorer les incidences de l'évolution en Europe de l'Est et centrale sur les questions de renseignement et de sécurité dans le monde occidental. Nous avions invité des responsables supérieurs du SCRS et des membres du Comité Thacker, ainsi que plusieurs universitaires, avocats et autres spécialistes. Des documents préparés en vue de cet atelier par le professeur Franklin Griffiths de l'Université de Toronto et M. Maurice Tugwell du Mackenzie Institute for the Study of Terrorism, Revolution and Propaganda sont disponibles en communiquant avec les bureaux de notre comité.

Pour rester en contact, il faut être deux, et des membres du SCRS ont partagé avec nous l'évolution de leurs compétences. Le 20 avril 1989, M. Jean Jacques Blais prenait la parole à l'occasion d'un congrès organisé par le Centre for Constitutional Studies d'Edmonton, pour traiter de la «liberté d'expression et de l'administration publique».

Dépenses

Le tableau 4 illustre notre budget pour 1989-1990. Le montant de 1,405,000 dollars représente une augmentation de seulement 2,3 p. 100 par rapport à nos dépenses réelles de 1,373,114 dollars pour 1988-1989. Notre budget de 1,505,000 dollars pour 1990-1991 comporte une nouvelle hausse de 7 p. 100. Comme on l'explique à la partie III du Budget des dépenses pour 1990-1991, la moitié de cette hausse est attribuable à l'augmentation des frais juridiques, imposée par le ministère de la Justice à tous les organismes fédéraux. La nécessité d'une représentation juridique dans le processus d'examen des plaintes fait de ces honoraires un poste important du budget de notre comité.

Tableau 4. Budget du CSARS, 1989-1990

Personnel		673,000 $
Traitements et salaires	582,000 $	
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	91,000 $	
Biens et services		723,000 $
Services professionnels et spéciaux	566,000 $	
Autres	157,000 $	
Total des dépenses de fonctionnement		1,396,000 $
Immobilisations		9,000 $
TOTAL		1,405,000 $

Source : Budget des dépenses 1990-1991, Partie III, tableau 7.

Personnel

En 1989-1990, une importante restructuration de notre effectif a permis d'accroître de moitié notre équipe de recherche en ajoutant seulement une année-personne à notre effectif global.

Nous avons maintenant six personnes affectées à la recherche à temps plein, au lieu de quatre. Notre ancien directeur de la recherche nous a quitté pour occuper un nouveau poste et nous avons choisi trois nouveaux agents de recherche parmi plus d'une centaine de candidats qui avaient répondu à des annonces à l'intérieur de la Fonction publique du Canada, dans les milieux universitaires et dans le bulletin de la Canadian Association for Security and Intelligence Studies. Nous espérons moins devoir imposer trop souvent du travail en temps supplémentaire à nos recherchistes.

Nous avons également restructuré l'équipe de recherche, comme prévu au rapport annuel de l'an dernier. En parallèle des deux grandes directions opérationnelles du SCRS, nous avons des groupes distincts s'occupant du contre-espionnage et de l'antiterrorisme. Il ne s'agit pas cependant d'affectations exclusives et ils se répartissent d'autres champs d'intérêt. Ainsi, le directeur du groupe de l'antiterrorisme s'occupe également des questions d'analyse et de production du SCRS, tandis que le directeur du groupe du contre-espionnage est responsable de notre programme de recherche statistique.

L'abolition de deux postes nous a permis d'accroître ainsi le personnel de recherche avec seulement une nouvelle année-personne, faisant passer l'effectif de 13 à 14 personnes. Nous n'avons plus de directeur pour l'ensemble de la recherche; le directeur exécutif se charge de coordonner les groupes de recherche sur le contre-espionnage et l'antiterrorisme. De plus, maintenant que la plupart des agents travaillent avec un ordinateur personnel, la demande en dactylographie a baissé et nous avons pu éliminer un poste de secrétaire.

Exception faite des groupes de recherche, notre effectif est resté comme l'an dernier. Le directeur exécutif supervise les opérations au jour le jour. Nous avons également un agent principal chargé des plaintes, une adjointe exécutive apportant son soutien à la fois à la recherche et aux plaintes, un agent administratif qui agit également à titre de greffier dans nos enquêtes et qui coordonne nos responsabilités en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection de la vie privée*, un agent des dossiers, un commis aux dossiers et deux secrétaires. La liste complète du personnel figure à l'annexe D.

ANNEXES

A. Directives ministérielles données au SCRS, 1989-1990

Le Solliciteur général a donné les instructions suivantes au SCRS en 1989-90 selon le paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*:

1. Exigences nationales en matière de renseignement de sécurité
2. Responsabilité du directeur envers le Solliciteur général
3. Terminaison de liaison avec l'étranger
4. L'utilisation de sources humaines confidentielles
5. L'obligation du Solliciteur général et du directeur envers les recommandations adverses concernant les habilitations de sécurité
6. Principes généraux et politiques régissant la marche des enquêtes
7. Secret

B. Résumé des plaintes

Voici les résumés des plaintes sur lesquelles le CSARS a rendu des décisions en 1989-1990.

Habilitations de sécurité

Note : Le Comité n'était pas tenu de présenter des recommandations à l'égard de toutes les plaintes en matière d'habilitation de sécurité dont le dossier a été fermé en 1989-1990. Ainsi, les plaintes qui ont été réglées avant qu'il termine son enquête, celles qui ont été retirées ou celles qui dépassaient sa compétence ne sont pas examinées dans cette annexe. Ceci comprend 4 plaintes contre le ministère de la Défense nationale.

1. Le plaignant a perdu son habilitation au niveau III parce que, contrairement aux règlements régissant son emploi très délicat, il n'avait pas révélé ses contacts avec les fonctionnaires d'un pays étranger qui étaient soupçonnés d'espionner le Canada.

Le Comité a reconnu que le plaignant était passible de mesures disciplinaires pour avoir enfreint les règlements. Mais la preuve présentée par le SCRS ne montrait pas que les contacts avaient été faits pour des fins préjudiciables à la sécurité du Canada ni qu'ils constituaient des menaces réelles envers la sécurité nationale.

Étant donné qu'il n'existe aucune raison de douter de la loyauté du plaignant envers le Canada, le Comité a recommandé que son habilitation de sécurité soit rétablie.

2. Le plaignant s'est vu refuser l'habilitation de sécurité au niveau III dont il avait besoin pour occuper un poste gouvernemental hautement délicat. Après avoir offert le poste au plaignant, le Service a refusé de recommander que l'habilitation de sécurité lui soit octroyée. Les principaux motifs invoqués par le Service ne peuvent pas être exposés ici pour des raisons de sécurité; en termes très généraux, la plupart se réduisent au fait qu'il y avait beaucoup de complications dans la vie du plaignant.

Après avoir examiné chacune des préoccupations, le Comité a conclu qu'elles pouvaient toutes s'expliquer à la lumière des circonstances personnelles du plaignant. Il était convaincu qu'il existait de bonnes raisons de croire que le plaignant était fiable.

Il a donc recommandé que l'habilitation soit accordée.

3. Les Forces canadiennes ont été incapables d'accorder au plaignant l'habilitation de sécurité au niveau II dont il avait besoin pour achever une formation spécialisée. Rien ne leur permettait de croire que le plaignant serait un risque de sécurité. Mais elles étaient dans l'impossibilité de remonter dix ans en arrière ou jusqu'à l'âge de seize ans, selon la première éventualité, pour vérifier les renseignements, comme l'exigeait normalement la Politique concernant la sécurité du gouvernement. Le plaignant est originaire d'un pays sur lequel on ne peut compter pour fournir des renseignements exacts et il est arrivé au Canada il y a moins de dix ans.

Reconnaissant qu'elles s'étaient trompées en ne vérifiant pas l'admissibilité du plaignant à l'évaluation de sécurité lors de son embauchage, les Forces canadiennes lui ont offert un dédommagement pendant l'enquête du Comité. Elles ont proposé de le réengager sans perte d'années de service et de l'affecter provisoirement à des fonctions pour lesquelles une

habilitation n'était pas requise. Il pourrait redemander une habilitation au niveau II en 1992, année où la règle des dix ans pourrait être respectée. S'il obtenait son habilitation à ce moment, il pourrait retourner à son poste antérieur et bénéficier de la formation spécialisée qu'il recherchait.

Le Comité était d'accord que les Forces canadiennes n'avaient pas d'autre choix que de refuser cette habilitation de sécurité. Le Comité a recommandé que le dédommagement offert par les Forces soit accordé.

4. Les Forces canadiennes ont cité un certain nombre d'allégations pour justifier leur décision de porter l'habilitation du plaignant du niveau II au niveau I, puis de la lui retirer complètement. Ces allégations sont centrées sur la capacité du plaignant de gérer ses propres affaires financières et sur son comportement professionnel avant qu'il accepte un emploi à plein temps au sein des Forces.

Les Forces ont contesté la compétence du Comité pour entendre cette cause. Selon l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité peut faire enquête lorsque «les individus ... font l'objet d'une décision de renvoi ... pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité ...». Le plaignant a en fait perdu son emploi, mais les Forces ont maintenu que ce n'était pas pour la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité et que, de ce fait, le Comité n'était pas autorisé à entendre la plainte. Le Comité a rejeté cette objection et a procédé à son enquête.

Pour ce qui est du fond de la cause, le Comité a constaté des lacunes fatales dans la documentation sous-tendant les décisions de déclasser et de retirer l'habilitation. Par exemple, la «dette nette» du plaignant a été confondue avec son «endettement total», ce qui a donné au conseil qui a pris les décisions une idée inexacte de la situation financière du plaignant.

Le Comité a conclu que les Forces n'avaient pas des motifs suffisants pour déclasser ou retirer l'habilitation du plaignant. Il a recommandé que l'habilitation originale au niveau II soit rétablie.

Citoyenneté

5. Le SCRS a maintenu que le plaignant avait fourni des renseignements contre rémunération à des intérêts étrangers et que la divulgation de certains de ces renseignements était préjudiciable à la sécurité du Canada. L'alinéa 2*a*) de la *Loi sur le SCRS* dispose que «l'espionnage ... visant le Canada ou préjudiciable à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ...» constituent une menace envers la sécurité nationale.

Le plaignant a reconnu avoir communiqué avec des intérêts étrangers mais il a dit qu'il l'avait fait à la demande de son employeur et dans le cadre de son emploi.

Le Comité a conclu que la citoyenneté ne devrait pas être accordée au plaignant parce que le SCRS avait pu justifier ses allégations à son égard et qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'il se livrerait à des activités qui menaceraient la sécurité nationale en vertu de l'alinéa 2*a*).

6. Le SCRS a soutenu que le plaignant avait agi à titre d'agent d'un pays étranger, intervenant dans la vie des réfugiés de ce pays et dans celle des Canadiens qui avaient des racines là-bas. Il a affirmé que le plaignant avait exercé des pressions afin de limiter les critiques du régime dans ce pays.

Le plaignant a répondu qu'il s'était livré à ses activités ouvertement au nom d'un organisme légal qui avait été constitué en société au Canada et dont la plupart des membres étaient Canadiens.

Dans une cause de cette nature, la responsabilité du Comité consiste à déterminer si les activités du plaignant constituent une menace envers la sécurité en vertu de l'alinéa 2*b*) de la *Loi*, «activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque».

Le Comité a conclu qu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que le plaignant se livrerait à des activités qui constituent une menace envers la sécurité du Canada et il a recommandé que la citoyenneté lui soit accordée.

Le gouverneur en conseil a accepté la recommandation du Comité.

7. Comme le fond de cette cause est identique à celui de la cause exposée en 6 ci-dessus, le Comité a formulé la même recommandation dans les deux cas. Le gouverneur en conseil a également accepté la recommandation du Comité.

Immigration

8. Le SCRS a maintenu que le plaignant avait entrepris au Canada des activités à l'appui d'actes de violence dans son pays d'origine. Il dirigeait la section canadienne d'une association internationale qui était soupçonnée d'appuyer les actes de violence commis pour des motifs politiques. En vertu de l'alinéa 2*c*) de la *Loi*, les menaces envers la sécurité du Canada comprennent «les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique ... dans un État étranger».

Le Comité était convaincu que le Service avait présenté des arguments probants à l'encontre du plaignant, et il a recommandé sa déportation.

Le plaignant a contesté les procédures du Comité et sa décision devant la Cour fédérale.

Droits de la personne

9. Dans une plainte déposée auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, le plaignant a allégué que le ministère de la Défense nationale (MDN) lui avait refusé un emploi à cause de ses origines nationales ou ethniques, contrairement à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Tel qu'autorisé, la Commission a renvoyé la plainte au CSARS pour qu'il détermine si les motifs de sécurité cités par le ministre de la Défense justifiaient le refus d'un emploi.

Le MDN a expliqué que le plaignant ne pouvait pas être nommé au poste qu'il recherchait parce qu'il était impossible d'achever l'enquête de sécurité nécessitée par l'habilitation au niveau II. En effet, en vertu de la politique du Gouvernement concernant la sécurité, il fallait normalement remonter dix ans en arrière ou jusqu'à l'âge de seize ans, selon la première éventualité, pour vérifier les renseignements. Il aurait donc été nécessaire d'obtenir des renseignements du pays d'origine du plaignant, mais l'information fournie par ce pays n'était pas fiable.

Cependant, une fois que la plainte initiale en matière de droits de la personne a été présentée, le MDN a offert au plaignant un emploi de rechange qui n'exigeait pas une habilitation de sécurité.

Le plaignant n'a pas profité de l'occasion de témoigner devant le Comité.

Le Comité a conclu que le MDN avait appliqué les procédures trop mécaniquement en ce sens qu'il n'avait même pas songé à exercer son pouvoir discrétionnaire de dispenser le plaignant de la règle des dix ans. Le MDN n'avait aucune raison de croire que le plaignant pourrait être un risque de sécurité, et il n'a fait aucune tentative pour obtenir des sources d'information à l'extérieur de son pays d'origine.

Le Comité a convenu qu'il y avait lieu de bloquer l'enquête en matière de droits de la personne pour des motifs de sécurité. Mais il a recommandé que la politique concernant les enquêtes de sécurité soit appliquée d'une façon flexible et humaine, en fonction de son objet — la protection des intérêts nationaux — plutôt que de ses procédures.

10. Sauf que le pays d'origine est différent et que le plaignant est un immigrant reçu plutôt qu'un citoyen canadien, le fond de cette cause est identique à celui de la cause exposée en 9 ci-dessus, et le Comité a tiré les mêmes conclusions et formulé les mêmes recommandations dans les deux cas.

Article 41

Note : En plus des causes examinées ici, 36 plaintes ont été présentées en vertu de l'article 41 qui dépassaient clairement la compétence du Comité ou qui, d'après l'enquête préliminaire, s'appuyaient sur insuffisamment de faits pour justifier une étude plus poussée de la part du Comité. Les causes décrites ici sont celles qui ont fait l'objet d'une enquête et d'un rapport.

11. À cause des problèmes en matière de sécurité signalés par le SCRS, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration à l'époque a annulé le permis grâce auquel le plaignant enseignait et faisait de la recherche au Canada. Cette mesure a interrompu le traitement de la demande que le plaignant avait présentée en vue d'obtenir le statut d'immigrant reçu, et il a reçu ordre de quitter le pays dans les deux semaines.

Le Comité a fait droit à la plainte parce que la lettre du Service au ministre contenait un certain nombre d'inexactitudes et d'omissions matérielles. Associées au ton de la lettre, celles-ci pourraient avoir influencé le résultat de l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire.

12. Le plaignant, qui était dans les recherches scientifiques, a fait l'objet d'une enquête du SCRS tant avant qu'après avoir demandé la citoyenneté canadienne. Entre autres choses, le plaignant a allégué que l'enquête de sécurité à l'appui de sa demande de citoyenneté avait été indûment retardée parce qu'il avait refusé d'être l'agent du SCRS.

Le SCRS a montré qu'une longue enquête s'imposait parce qu'il devait éclaircir un certain nombre de points, dont le fait que le plaignant avait admis qu'il avait transmis des documents à son pays d'origine, lequel est soupçonné d'espionner le Canada.

Le Comité est convaincu que le SCRS a agi dans le cadre de son mandat légal et que son comportement dans cette cause était en tout temps correct et professionnel. En particulier, le SCRS ne peut être tenu responsable d'aucun retard dans le traitement de la demande de citoyenneté présentée par le plaignant.

C. Colloque de Vancouver

Profitant de la tenue d'une réunion régulière à Vancouver, nous avons invité plusieurs personnes éminentes de Colombie-Britannique à se joindre à nous le 7 septembre 1989, pour examiner en atelier nos propositions de modifications à la *Loi sur le SCRS*. Nous remercions les participants, indiqués ci-après, qui ont donné de leur temps pour nous faire partager leurs observations perspicaces.

Phillip Bryden
Faculté de droit
University of British Columbia
Vancouver

E. Robert A. Edwards, c.r.
Sous-ministre adjoint
Ministry of the Attorney General
Victoria

Brenda Gaertner
Avocate
Vancouver

David Gibbons
Avocat
Vancouver

Georges A. Goyer
Avocat
Vancouver

Gordon Hillicker
Avocat
Vancouver

Art Lee
Avocat
Vancouver

Craig Paterson
Avocat
Vancouver

Val Pattee
Sous-ministre adjoint
Police Services
Ministry of the Solicitor General
Victoria

Murray Rankin
Faculté de droit
University of Victoria
Victoria

Mary Saunders
Avocate
Vancouver

Patrick Smith
Président
Faculté des sciences politiques
Simon Fraser University
Burnaby (C.-B.)

Don Stewart
Président, Omni Canada
Vancouver

James D. Taylor, c.r.
Office of Crown Counsel
Nanaimo (C.-B.)

D. Répertoire du personnel du CSARS

Voici un répertoire du personnel du CSARS au 31 août 1990, date d'impression du présent rapport.

Maurice Archdeacon, directeur exécutif	(613) 990 – 6839
Danielle Blache, secrétaire	990 – 8442
Maurice M. Klein, directeur de la Recherche (antiterrorisme)	990 – 8445
Luc Beaudry, agent de recherche	990 – 8051
Joan Keane, agent de recherche	990 – 8443
John M. Smith, directeur de la Recherche (contre-espionnage)	991 – 9111
Michel Paquet, agent de recherche	990 – 9244
Elaine Grant, agent de recherche	991 – 9112
Sylvia Mac Kenzie, agent principal chargé des plaintes	993 – 4263
Claire Malone, adjointe exécutive	990 – 6319
Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier	990 – 8052
John Caron, agent des dossiers	990 – 6838
Roger MacDow, commis aux dossiers	998 – 5258
Diane Roussel, secrétaire	990 – 8441